

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA VEŘEJNÉ EKONOMIKY

Srovnání přístupů k fiskální decentralizaci a zajišťování veřejných
služeb ve vybraných zemích EU

Comparison of Approaches to Fiscal Decentralization and Public
Services Provision in the Selected EU Countries

Student: Bc. Gabriela Horkelová
Vedoucí diplomové práce: doc. Ing. Martina Halásková, Ph.D.

Ostrava 2018

VŠB - Technická univerzita Ostrava
Ekonomická fakulta
Katedra veřejné ekonomiky

Zadání diplomové práce

Student: **Bc. Gabriela Horkelová**

Studijní program: N6202 Hospodářská politika a správa

Studijní obor: 6202T055 Veřejná ekonomika a správa

Téma: Srovnání přístupů k fiskální decentralizaci a zajišťování veřejných služeb ve vybraných zemích EU
Comparison of Approaches to Fiscal Decentralization and Public Services Provision in the Selected EU Countries

Jazyk vypracování: čeština

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
 2. Teorie fiskálního federalismu
 3. Role územních samospráv při financování veřejných služeb
 4. Srovnání přístupů k fiskální decentralizaci při zajišťování veřejných služeb ve vybraných zemích EU
 5. Závěr
- Seznam použité literatury
Seznam zkratk
Prohlášení o využití výsledků diplomové práce
Seznam příloh
Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

BLÖCHLIGER, Hansjörg and Camila VAMMALLE. *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*. OECD: OECD Publishing, 2012. ISBN 978-92-84-09841-1.

HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU Ostrava, 2012. ISBN 978-80-248-2808-4.

KUHLMANN, Sabine and Hellmut WOLLMANN. *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014. ISBN 978-1-78347-358-5.

Formální náležitosti a rozsah diplomové práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.

Vedoucí diplomové práce: **doc. Ing. Martina Halásková, Ph.D.**

Datum zadání: 24.11.2017

Datum odevzdání: 27.04.2018



doc. Ing. Petr Tománek, CSc.
vedoucí katedry



prof. Dr. Ing. Zdeněk Zmeškal
děkan fakulty

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem celou diplomovou práci, včetně příloh, vypracovala samostatně s použitím literatury uvedené v příloženém seznamu.

Datum odevzdání práce: 25. 4. 2018



Bc. Gabriela Horkelová

Ráda bych na tomto místě poděkovala doc. Ing. Martině Haláskové, Ph.D. za cenné rady, trpělivost a odborné vedení této práce.

Obsah

1. ÚVOD	4
2. TEORIE FISKÁLNÍHO FEDERALISMU.....	6
2.1 Význam a podstata fiskálního federalismu.....	7
2.2 Fiskální decentralizace	10
2.2.1 Význam a charakteristika fiskální decentralizace	11
2.2.2 Postavení fiskální decentralizace v evropské dimenzi	14
2.2.3 Měření fiskální decentralizace.....	17
3. ROLE ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV PŘI FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB	22
3.1 Struktura a specifika územních samospráv v zemích EU.....	23
3.1.1 Typologie a uspořádání územních samospráv.....	24
3.1.2 Charakteristika územní samosprávy vybraných zemí EU	26
3.2 Způsoby zabezpečování veřejných statků a služeb územní samosprávou vybraných zemí EU..	29
3.3 Kompetence správních úrovní při zabezpečování veřejných statků.....	33
3.3 Financování místních veřejných služeb.....	37
3.3.2 Místní veřejné výdaje ve vybraných zemích EU podle funkcí.....	40
3.3.3 Srovnání výdajů územních samospráv ve vybraných zemích EU	41
4. SROVNÁNÍ PŘÍSTUPŮ K FISKÁLNÍ DECENTRALIZACI PŘI ZAJIŠŤOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB VE VYBRANÝCH ZEMÍCH EU	48
4.1 Srovnání příjmových decentralizačních poměrů ve vybraných zemích EU.....	48
4.2. Srovnání výdajových decentralizačních poměrů ve vybraných zemích EU	50
4.3 Srovnání odvětvových výdajových decentralizačních poměrů ve vybraných zemích EU	52
4.3 Korelační vztah mezi mírou fiskální decentralizace a dalšími ukazateli.....	61
5. ZÁVĚR	65
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	68
SEZNAM ZKRATEK	76
PROHLÁŠENÍ O VYUŽITÍ VÝSLEDKŮ DIPLOMOCÉ PRÁCE	
SEZNAM PŘÍLOH	
PŘÍLOHY	

1. ÚVOD

Postavení a úkoly územní samosprávy procházely ve svém dlouhém vývoji řadou změn, které byly výsledkem teoretického zkoumání a praktických zkušeností. Ve většině zemí se postupně uspořádala víceúrovňová územní samospráva. Vnitřní organizace státu a územní samosprávy by měla být vždy funkční. Fiskální federalismus vychází z poznání, že existuje více než jedna úroveň vlády, z nichž každá je do určité míry suverénní a v demokraciích funguje jako protiváha centrální moci. V posledních desetiletích proběhly a stále probíhají v mnoha zemích reformy veřejné správy, v rámci nichž došlo k přenesení řady pravomocí a funkcí na nižší úroveň vlády, na územní samosprávy. Rozsah fiskální decentralizace má významné dopady na fungování veřejného sektoru, na strukturu poskytovaných služeb, na způsoby, jakými jsou tyto služby poskytovány, i na otázky jejich financování. Struktura místních vládních úrovní, míra fiskální decentralizace a kompetence územních samospráv k zajišťování veřejných statků se v jednotlivých státech liší a neexistuje jednotný přístup k této problematice.

Cílem diplomové práce je zhodnotit míru fiskální decentralizace a její vývoj ve vybraných zemích EU. Analýza fiskální decentralizace bude provedena a komparována ve čtyřech státech EU. Dva státy jsou s modelem se dvěma úrovněmi územní samosprávy - Česká republika a Slovensko a dva státy jsou s modelem se třemi úrovněmi územní samosprávy - Francie a Itálie. Analýza a hodnocení míry fiskální decentralizace se zaměří na období 2010-2016. Pro naplnění cíle budou použita následující kritéria: ukazatel příjmové decentralizace, který je vhodným agregátním ukazatelem fiskální decentralizace, ukazatel výdajové decentralizace, který vypovídá o přímo vynaložených výdajích decentralizovanými úrovněmi vlády a dále ukazatel odvětvové výdajové decentralizace, hodnocen dle klasifikace COFOG. Analýza fiskální decentralizace bude provedena jednak výpočtem podílů územních výdajů a příjmů k celkovým výdajům a příjmům, a dále jako poměr územních výdajů a příjmů k HDP. V rámci studie ukazatelů odvětvové výdajové decentralizace budou detailně analyzovány vybrané služby, tj. školství, zdravotnictví, sociální věci a všeobecné veřejné služby. Pro naplnění cíle práce jsou ověřovány dvě výzkumné otázky:

- 1) Je velikost příjmové a výdajové fiskální decentralizace ve vybraných zemích EU závislá na velikosti veřejného sektoru?
- 2) Souvisí velikost příjmové a výdajové fiskální decentralizace ve vybraných zemích EU na změnách v počtu obyvatel země?

Dále bude zkoumána závislost příjmové a výdajové decentralizace v zemích Evropské unie na následujících ukazatelích: počet obyvatel země, počet municipalit v zemi, počet úrovní územních samospráv a průměrný počet obyvatel municipalit. Tento vztah bude analyzován na základě údajů z roku 2016.

K dosažení cílů práce bude použita metoda analytická, která je využita při zkoumání odborné literatury, dokumentů, studií a statistických dat a dále komparativní analýza. Analýza dat je prováděna pomocí tabulkového a grafického srovnání. Pro stanovení závěrů bude použita metoda indukce a dedukce. Závislost fiskální decentralizace na počtu obyvatel země, počtu municipalit v zemi, počtu úrovní územních samospráv, průměrném počtu obyvatel municipalit, velikosti veřejného sektoru a změně počtu obyvatel v zemi bude ověřována pomocí korelační analýzy.

Diplomová práce je rozdělená do čtyř kapitol. První kapitola je úvodní a je zde zvýrazněn význam tématu. Druhá kapitola se věnuje teorii fiskálního federalismu, jeho podstatě a významu, modelům a různým přístupům k této problematice. Je zde blíže specifikovaná problematika fiskální decentralizace, jeho význam, výhody a nevýhod. V závěru kapitoly jsou uvedeny různé způsoby výpočtu fiskální decentralizace. Třetí kapitola se věnuje roli územních samospráv při financování veřejných služeb. Úvod této kapitoly popisuje různou typologii územních samospráv a poskytuje charakteristiku územní samosprávy vybraných zemí EU. Jsou zde uvedeny různé způsoby zabezpečování veřejných statků a služeb a dále kompetence územních samospráv při jejich zajišťování. Závěr kapitoly se věnuje financování veřejných služeb na územní úrovni ve vybraných zemích EU. Ve čtvrté kapitole budou provedeny komparace příjmové a výdajové decentralizace. Bude zde analyzována výdajová decentralizace jednotlivých služeb dle klasifikace COFOG, u některých vybraných služeb bude provedena detailní analýza struktury výdajů v rámci těchto služeb. V závěru kapitoly jsou zkoumány závislosti decentralizací na různých ukazatelích.

Podklady pro diplomovou práci byly získány studiem odborné knižní literatury domácích i zahraničních autorů, byly využity studie a analýzy světové banky (WB) a Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), statistiky Eurostatu a vládní finanční statistiky (GFS), studie organizace Rady evropských obcí a regionů CEMR.

2. TEORIE FISKÁLNÍHO FEDERALISMU

Tato kapitola se věnuje teoretickému výkladu pojmu fiskální federalismus, uvádí různé pohledy některých autorů, kteří se ve svých studiích touto problematikou zabývali. Jsou zde definovány jednotlivé modely fiskálního federalismu. V závěru kapitoly bude věnovaná část výkladu pojmu fiskální decentralizace, jeho významu, modelům a stručně bude nastíněn pohled různých autorů na tuto problematiku.

Teorie fiskálního federalismu vychází z pojetí víceúrovňové vlády v ekonomickém slova smyslu. Mezi jednotlivými vládními úrovněmi dochází k mnoha vazbám, a to i finančním (Jílek, 2008). Fiskální federalismus je tedy objektivní jev vyplývající ze skutečnosti, že se vyskytují minimálně dvě úrovně veřejné správy, ústřední a místní (Oates, 1991). Teorie veřejných financí rozeznává tři funkce veřejných financí - funkci alokační, redistribuční a stabilizační. Počet hierarchických územních úrovní a s tím související počet rozpočtových úrovní, je dán samosprávným uspořádáním jednotlivých států a vytváří základní rámce pro decentralizační úvahy. Jde o nalézání takového rozdělení kompetencí mezi jednotlivé hierarchické vládní úrovně, při kterém bude zjištěn nejlepší výkon těchto kompetencí (Matoušková, 2002).

Alokační funkce je realizována prostřednictvím vládního rozhodování o tom, co, jak a kde se bude produkovat. Při rozhodování o tom, která hierarchická úroveň ponese zodpovědnost za poskytování veřejného statku, se zohledňuje to, aby byl zajištěn co možná největší soulad mezi územím, které inkasuje užitky z poskytovaného veřejného zboží a územním celkem, z jehož rozpočtu se hradí jeho zabezpečení. Dalším hlediskem je možnost realizace úspor z rozsahu při zabezpečování veřejného statku, zajištění rovného přístupu k veřejným statkům, respektování principu solidarity. Důležitá je také možnost účasti obyvatelstva na rozhodovacích a kontrolních procesech souvisejících s využíváním veřejných statků. Zvažovat se musí oblastně diferencované náklady v souvislosti s odlišnými přírodními podmínkami daných územních celků. Rozdílné nároky na veřejné zdroje mohou být spojeny také s rozdílným zastoupením věkových skupin, které vytvářejí poptávku po veřejných produktech. Tyto diference jednotlivých území může stát řešit dotacemi, které plynou do příslušných územních rozpočtů ze státního rozpočtu. Centrální a nižší hierarchické úrovně vlád spolu spolupracují, zodpovědnost za službu nese příslušný samosprávný celek (Jílek, 2008). Funkce redistribuční a distribuční zajišťuje proces, při kterém dochází k přerozdělování finančních prostředků s aspektem na sociální spravedlnost, souvisí s konkrétními představami společnosti o spravedlnosti výsledků prvotního rozdělení důchodů. Redistribuční funkce není funkcí, která by mohla být na nižších vládních úrovních vykonávána efektivněji než na úrovni

centrální. Nicméně v některých státech je nižším samosprávným celkům přiznána zdaňovací pravomoc a tyto celky realizují své redistribuční programy. U funkce stabilizační se jedná o využití finančních prostředků jako nástroj zajištění vysoké zaměstnanosti, rozumné míry stability cenové hladiny a rozumné míry ekonomického růstu s ohledem na vnější rovnováhu ekonomiky. Zodpovědnost za stabilizační funkci je účelné ponechat na centrální úrovni. Jejím efektivnímu vykonávání z nižších hierarchických úrovní brání zejména silná ekonomická propojenost dílčích územních celků v rámci jednoho státu. Role nižších samosprávných celků bude vždy pouze doplňková a bude založena na dobré znalosti místních poměrů. Do pravomoci nižších územních celků tak může být svěřeno například přijímání určitých opatření, která budou stimulovat vytváření nových pracovních míst, na udržení nezaměstnanosti v určitých společensky a ekonomicky přijatelných mezích (Matoušková, 2002).

2.1 Význam a podstata fiskálního federalismu

Teorie fiskálního federalismu se považuje za součást teorie veřejných financí. Zkoumá míru finanční samostatnosti jednotlivých článků rozpočtové soustavy, zabývá se úlohou jednotlivých úrovní veřejné správy při zajišťování veřejných statků. Týká se fungování systému veřejných financí obecně, nikoli jen ve federativně uspořádaných státech. Současné problémy fiskálního federalismu se týkají zlepšení ekonomického a politického rozhodování vlád a veřejného sektoru a jeho hlavním cílem je zkoumání finančních vztahů mezi ústřední vládou a nižšími správními úrovněmi v rámci veřejného sektoru. Zabývá se optimálním řízením příjmů, rozdělením odpovědností za zabezpečování a financování veřejných statků mezi jednotlivými články fiskálního systému (Oates, 1991). Cílem teorie je zvýšit efektivnost alokace finančních prostředků na jednotlivé druhy netržních činností státu a nižších vládních úrovní a územní samosprávy a hledat optimální míru decentralizace kompetencí (Peková, 2005).

Fiskální federalismus zkoumá:

- možnosti využití funkcí veřejných financí jednotlivými vládními úrovněmi (stát, kraj, obec),
- optimální přiřazení příjmů,
- rozdělení odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných statků,
- financování veřejných statků z rozpočtů jednotlivých vládních úrovní,
- optimální rozsah finančních vztahů v rozpočtové soustavě,

- efektivnost vazeb a strukturalizace víceúrovňových rozpočtových soustav, tj. jak jsou jednotlivé úrovně veřejných rozpočtových soustav schopné efektivně realizovat základní fiskální funkce,
- míru finanční soběstačnosti rozpočtů jednotlivých vládních úrovní,
- jaké veřejné statky by jednotlivé stupně veřejné vlády měly zabezpečovat.

V širších souvislostech jde rovněž o rozdílné využití funkcí veřejných financí jednotlivými vládními úrovněmi s cílem zvýšit efektivnost využití finančních zdrojů rozpočtové soustavy (Peková, 2011). Vnitřní organizace státu a územní samosprávy by měla být vždy funkční. Politickému a správnímu uspořádání musí odpovídat i uspořádání rozpočtové, neboť rozpočet je důležitým nástrojem v rukou státu i každé úrovně územní samosprávy, jeho objem a struktura je předmětem vyjednávání. Základní otázkou je, jak přiřadit příjmy a výdaje, aby se dosáhlo co nejvyšší efektivnosti při zabezpečování veřejných potřeb. Teorie fiskálního federalismu je také spojena s procesy probíhající decentralizace a dekoncentrace věcných vazeb, kompetencí a odpovědnosti v rozhodování o netržních činnostech státu na územní samosprávu (Peková, 2011). Podle rozdělení veřejných příjmů a výdajů mezi jednotlivé rozpočty a podle vazeb mezi rozpočty vymezuje teorie fiskálního federalismu dva modely, vertikální model fiskálního federalismu a horizontální model fiskálního federalismu (Jílek, 2008). Charakteristiku jednotlivých modelů blíže uvádí tabulka č. 2.1.

Tabulka č. 2.1. Modely fiskálního federalismu

MODEL	TYP	CHARAKTERISTIKA
VERTIKÁLNÍ MODEL	Centralizovaný model	centralizování veřejných příjmů
		rozhodování na úrovni státu
		transfery do rozpočtů nižších úrovní
		nízká míra soběstačnosti nižších úrovní
	Decentralizovaný model	decentralizace veřejných příjmů a výdajů
		rozhodování na jednotlivých vládních úrovních
		vysoká míra soběstačnosti nižších úrovní
		jedná se o teoretický model
	Kombinovaný model	centralizování veřejných příjmů
		decentralizování veřejných výdajů
každá vládní úroveň má své vlastní příjmy		
transfery do rozpočtů nižších úrovní		
střední míra soběstačnosti nižších úrovní		
HORIZONTÁLNÍ MODEL		finanční vztahy na úrovni jednotlivých vlád
		princip solidarity
		centralizovaná daňová politika

Zdroj: vlastní zpracování dle Peková (2011)

Teorie fiskálního federalismu se formovala ve Spojených státech v 50. letech 20. století a je spojena především se jmény Richarda Musgrava (1953); Charlese Tiebouta (1956); Mancura Olsona (1969) a Wallace Oatesa (1972); Samuelsona (1954); Buchanana (1980); Feruglio (2007), (Maaytova, 2015).

Musgrave (1953) se zabýval zkoumáním teorie fiskálního federalismu z pohledu problematiky přiřazení tří základních funkcí veřejných financí jednotlivým úrovním veřejné vlády. Ekonomickým problémem je na jedné straně to, jak rozdělit uvedené funkce, ale také to, jak rozdělit potřebné prostředky. Dle Musgrave je ústředním bodem fiskálního federalismu funkce alokační, protože se může lišit v různých částech státu na základě preference občanů. Musgrave definuje fiskální federalismus jako systém, jehož účelem je umožnit různým skupinám žijícím v různých státech vyjádřit různé preference ohledně veřejných statků (Jílek, 2008). Tiebout (1956) zkoumal ve svých studiích formy a efekty konkurence mezi jednotlivými územními samosprávami na stejné úrovni veřejné vlády. Tieboutova hypotéza je založena na předpokladu, že spotřebitel je plně mobilní a může se přemísťovat do komunity, která plně odpovídá jejich preferencím. Spotřebitel má dokonalé informace o příjmech a výdajích na statky v jednotlivých komunitách a reaguje na ně. Existuje velký počet komunit, mezi kterými je svobodná volba. Neexistují žádné překážky na trhu práce. Poskytování veřejných statků nevede k externalitám mezi komunitami, existuje optimální velikost komunity pro nejefektivnější poskytování veřejných statků. Komunita, která se nachází pod bodem optima, hledá nové obyvatele, komunita, která se nachází nad bodem optima, se snaží snížit počet obyvatel (Tiebout, 1956). Oates (1972) přisuzuje velký význam zejména alokační funkci a rozdělení odpovědností za poskytování veřejných statků a daňových pravomocí mezi úrovně veřejné vlády. Fiskální federalismus se zabývá rolí různých úrovní vlád a vztahy mezi těmito úrovněmi (Oates, 1999). Oatsův teorém vychází z názoru, že mobilita vyvolává rozpor mezi efektivností a normami sociální spravedlnosti. Pokud si spotřebitelé budou moci vybrat komunitu podle jejich preferencí, a to jak z hlediska poskytování veřejných statků a jejich ceny, vzniknou komunity, v nichž mají všichni členové stejný důchod. Skupiny, jež budou přitahovat jedince s vyšším příjmem, budou mít snahu omezovat počet jedinců s nižším příjmem, na jednu stranu to bude mít vliv na vyšší alokační efektivnost, na druhou stranu to povede k segregaci chudších spotřebitelů. Oatsův decentralizační teorém ukazuje, jaké výhody mohou vznikat z decentralizace a to zvýšením efektivnosti v důsledku přenesení zodpovědnosti poskytovat veřejné statky na místní úroveň. Oatsův decentralizační teorém stojí na těchto předpokladech:

- rozsah úbytku blahobytu závisí na míře homogenosti individuálních preferencí,
- velmi nestejnorodé skupiny pocítí při centralizaci značný úbytek blahobytu,

- míra úbytku spotřebitelského přebytku je nepřímo úměrná elasticitě poptávky,
- v důsledku úspor z rozsahu je jednotková cena veřejného statku nižší při větších společenstvích - dochází k úsporám z rozsahu,
- velmi důležité je zajištění financování poskytování lokálních veřejných statků místní správou,
- za vhodné jsou považovány daně z pevného základu, tj. majetkové a dále místní daně, které jsou spjaté s konkrétní lokální vládou,
- za nevýhodné lze považovat progresivní daně, nepřímé spotřební daně a daň z přírodních zdrojů (Pláček, 2012).

Olson a Tullocka (1969) ve svých pracích argumentují, že odpovědnosti by měly být rozděleny s respektováním principu fiskální ekvivalence, kde by se jednotka vlády odpovědná za danou veřejnou politiku měla shodovat s geografickým pokrytím dopadu dané politiky na domácnosti (Jílek, 2008). Jílek (2008) vyvozuje závěr, že neexistují-li externality a místní samosprávy mají stejné preference ohledně zajišťování veřejných statků, je indiferentní, zda budou statky poskytovány decentralizovaně či centralizovaně. Neexistují-li externality a místní samosprávy nemají stejné preference, je efektivnější decentralizované poskytování. V případě existence externalit a stejných preferencí ohledně veřejných statků se jeví jako efektivnější centralizace (Jílek, 2008). Hyman (2002) definuje fiskální federalismus jako rozdělení odpovědnosti za zdanění a výdaje mezi úrovně vlády. Ústřední otázkou fiskálního federalismu je porozumět způsobu, jakým jsou různé fiskální funkce veřejné vlády přiřazeny různým vládním úrovním (Jílek, 2008). Peková (2004, 2011) uvádí, že předmětem zkoumání teorie fiskálního federalismu jsou možnosti zvýšení efektivity alokace veřejných finančních prostředků.

2.2 Fiskální decentralizace

Důležitou součástí fiskálního federalismu je fiskální decentralizace. Fiskální decentralizace má významné dopady v oblasti ekonomické efektivity a rovnosti. Dle definice Světové banky je decentralizace přenesením pravomocí a odpovědností za veřejné funkce z centrální úrovně vlády na podřízené nebo částečně samostatné vládní jednotky. Je nutné odlišit politickou decentralizaci, administrativní decentralizaci, fiskální a ekonomickou decentralizaci. Cílem politické decentralizace je poskytnout občanům a jejich voleným zástupcům více pravomocí v rozhodování o otázkách veřejných zájmu a rozšířit jejich vliv na veřejnou politiku. Administrativní decentralizace je zaměřená na rozdělení pravomocí, odpovědností a fiskálních zdrojů k poskytování veřejných statků mezi různé úrovně veřejné

vlády. Fiskální decentralizace je klíčovou komponentou decentralizace, je součástí širších decentralizačních procesů a je obvykle realizována v rámci koncipovaných reforem veřejné správy (Jílek, 2008).

2.2.1 Význam a charakteristika fiskální decentralizace

Hlavní výhodou decentralizovaného systému je zejména to, že místní a regionální poskytování a financování veřejných statků a služeb umožňuje vládě přizpůsobit nabídku místním preferencím ohledně struktury, rozsahu a kvality veřejných statků (Hyman, 2014). Čím menší je vzdálenost mezi vládou, která má alokační rozhodovací pravomoc, a občany, tím lepší je informovanost vlády o preferencích občanů (Boex, 2004). Vychází se z předpokladu úspor z rozsahu. Při decentralizovaném uspořádání lze také očekávat, že vzhledem k přímější vazbě mezi daněmi a užitky, občané budou ochotnější platit daně. Předpokládá se účast obyvatelstva územní samosprávy na rozhodovacích a kontrolních procesech. Význam decentralizace redistribuční funkce spočívá ve zmírnění důchodové a sociální nerovnosti (Jílek, 2008).

Fiskální decentralizace představuje zvýšení daňové a výdajové odpovědnosti územních úrovní vlády. Jedná se o správné a efektivní rozdělení různých daní, dotací, výdajových programů a regulačních mechanismů mezi jednotlivé úrovně vlády. Teorie fiskální decentralizace je tak důležitou součástí teorie fiskálního federalismu. Existují čtyři základní otázky spojené s procesem fiskální decentralizace:

1. rozdělení fiskálních funkcí mezi úrovně vlády,
2. rozdělení příjmů mezi úrovně vlády,
3. vznik, měření a vyrovnávání fiskálních nerovností a neefektivností,
4. odpovědnost za rozpočtové hospodaření a disciplínu (Jílek, 2008).

Pro hospodárné, efektivní a účelové nakládání s veřejnými výdaji je potřebné nalézt způsob, jak alokovat veřejné výdaje. Protože veřejné potřeby jsou vždy větší, nežli disponibilní zdroje na jejich krytí, stojí manažeři veřejného sektoru před problémem, jak nejlépe alokovat omezené disponibilní zdroje (Maaytová, Ochrana, Pavel, 2015).

Praktické i některé teoretické studie ukazují, že fiskální decentralizace má za určitých okolností i svá omezení a rizika. Nelze vždy jednoznačně potvrdit, že ústřední vláda nezná dobře preference místních obyvatel a nerespektuje jejich potřeby. V mnoha zemích existuje na místní úrovni korupce, kvalifikovanost místních úředníků je nedostatečná (Provazníková, 2015). Může také dojít k prosazování vlastních skupinových zájmů v rámci decentralizovaných složek. V některých zemích byla provedena rozsáhlá decentralizace výdajových odpovědností,

aniž by následovala dostatečná decentralizace příjmových pravomocí. Výsledkem je vertikální fiskální nerovnováha a fiskální napětí. Tato situace vede k poskytování rozsáhlých dotací decentralizovaným úrovním vlády nebo k deficitnímu financování (Jílek, 2008). Výhody a nevýhody fiskální decentralizace shrnuje tabulka č. 2.2.

Tabulka č. 2.2 Výhody a nevýhody fiskální decentralizace

VÝHODY FISKÁLNÍHO FEDERALISMU	NEVÝHODY FISKÁLNÍHO FEDERALISMU
přenesení příjmových a výdajových pravomocí na nižší úroveň vládnutí	vysoký stupeň decentralizace může ohrozit ekonomický růst-ztížení stabilizační funkce
zlepšení kvality a rozsahu poskytovaných služeb	prosazování skupinových zájmů
zvýšení efektivnosti veřejné správy	nedostatečná kvalifikovanost úředníků místní správy
zohlednění preferencí obyvatel	nerovnováha mezi decentralizací příjmů a výdajů-fiskální napětí
jasně definované pravomoci	náročnější kontrola decentralizovaného systému
politická odpovědnost za rozhodnutí	korupce na místní úrovni
růst welfare	
úspory z rozsahu	
posílení vlivu občanů	
účast obyvatelstva na rozhodovacích a kontrolních procesech	
zastavení růstu regionálních a místních disparit	
efekty meziobecní spolupráce	

Zdroj: vlastní zpracování dle Jílek (2008); Peková (2011)

Teorie fiskální decentralizace vznikla na základě potřeby zkvalitnit demokratické rozhodování o financích v rozpočtové soustavě. Tanzi (2001) definuje fiskální decentralizaci jako zvýšení daňové nebo výdajové odpovědnosti územních úrovní vlády. Dle Gramlich (1993) znamená fiskální decentralizace správné rozdělení různých daní, dotací, výdajových programů a regulačních mechanismů mezi jednotlivé úrovně vlády. Skutečná fiskální decentralizace je něco více než pouhé promítnutí centrálního diktátu na nižší úroveň (Oates, 1972). Někteří autoři, např. Finžgar (2013) a Oplotník (2013); Halásková a Halásková (2014); Oates (1991) považují fiskální decentralizaci za zásadní prvek decentralizace veřejné správy na základě předpokladu, že poskytování veřejných statků a místní efekty jsou účelnější a ekonomičtější. Na druhé straně existují také kritické názory fiskální decentralizace, které stojí za zmínku (Prud'homme (1995); Stiglitz (1988); Tanzi (2001). Tito autoři zdůrazňují potenciální problémy spojené s politikou fiskální decentralizace v souvislosti s korupcí, narušení daňových struktur, fiskální nevyváženosti nebo snížením kvality veřejných služeb

(Halásková, 2015). Dle Haláskové a Haláskové (2014) lze považovat fiskální decentralizaci za nosný prvek decentralizace veřejné správy, jež přispívá ke zvyšování efektivnosti a kvality veřejných služeb. Decentralizace je dána jednak decentralizací veřejné správy, při zabezpečování veřejných statků, jednak částečnou decentralizací při financování těchto statků z rozpočtu nižší úrovně. Veřejné statky je nutné zabezpečovat účelně, každý stupeň veřejné správy by měl produkovat a rozdělovat určitý druh a množství veřejného statku a to podle potřeb uživatelů. Centrálně jsou zabezpečovány statky, z nichž mají užitek obyvatelé státu. Decentralizované zajištění veřejných statků je záležitostí obcí a vyšších stupňů samosprávy. Pokud veřejné statky zajišťuje stát, může dojít k neefektivnosti, neboť centrální úroveň nemusí mít potřebné informace o preferencích občanů (Buchta, 2016). Dle empirické studie Bahl a Nath (1986) se jeví, že země, které přidělily více fiskální autonomie místním úrovním vlády, se vyznačují vyšší úrovní důchodů a vyšším stupněm ekonomického rozvoje (Jílek, 2008).

Fiskální decentralizaci rozlišujeme jako výdajovou, příjmovou a daňovou. Zatímco výdajová představuje přenesení kompetencí v zajišťování veřejných služeb místní samosprávou, příjmová znamená zajištění vlastních příjmových zdrojů územní samosprávy. Důležité je rozhodnutí, z čeho bude územní samospráva financovat zabezpečování jednotlivých druhů veřejných statků. S tím souvisí i rozdělování daňového výnosu mezi rozpočty na jednotlivých vládních úrovních. Daně, které jsou vhodné jako zdroj příjmů pro územní rozpočet, jsou daně s pevným základem, neboť jsou stabilním příjmem., např. daň z nemovitosti. Nevýhodou může být malá dynamika v čase. Dalším zdrojem jsou místní daně, které jsou spjaté s daným územím. Jejich výnos mohou místní orgány ovlivnit. Za nevýhodné daně pro místní rozpočty jsou považovány progresivní daně, které nevyhovují požadavku stability, z dlouhodobého hlediska nejsou spolehlivým příjmem. Také nepřímé spotřební daně se nepovažují za vhodný zdroj pro územní rozpočty. Je to z toho důvodu, že spotřeba může být i jinde, než je realizovaná výroba. A dále se jedná o daně související s využíváním nerovnoměrně rozložených přírodních zdrojů. Jejich využití pro místní rozpočty by bylo nespravedlivé z hlediska obcí a regionů, kde takové přírodní zdroje nejsou (Jílek, 2008).

Rozdělení daňového výnosu ovlivňuje státoprávní uspořádání a rozdělení kompetencí. Relativní finanční soběstačnost územní samosprávy umožňuje zvýšit také forma sdílených daní. Jednak sdílená daň plyne do rozpočtu obce nebo regionu, kde byla vybrána, respektuje se zásada původu daně. A dále se uplatňuje přerozdělovací vzorec, který například respektuje počet obyvatel obcí. Hlavní výhodou sdílených daní je stabilita daňových příjmů, propojení výnosu

ze sdílených daní důchodového typu, případně sdílené DPH na ekonomický cyklus (Peková, 2005).

Pokud vlastní zdroje určité vládní nebo samosprávné úrovně nestačí ke krytí všech přiřazených výdajových kompetencí, hovoříme o vertikální fiskální nerovnováze. Příkladem může být povinnost obcí vybudovat čističku odpadních vod, což však z vlastních zdrojů žádná obec nedokáže. Příjmová decentralizace na územní samosprávu zpravidla zaostává za výdajovou decentralizací, zdroje územní samosprávy jsou doplňovány transfery. Správně navržený transferový systém vytváří záruku stability země.

Fiskální stabilizace by měla být v kompetenci centrální úrovně vlády. Decentralizace veřejných příjmů a výdajů může mít významné důsledky na schopnost centrální vlády využívat veřejné rozpočty k makroekonomickým cílům. Ztráta části daňových nástrojů či ztráta kontroly nad velkou částí veřejných výdajů může vážně omezit možnosti centrální vlády ovlivňovat agregátní poptávku. To platí zejména tehdy, pokud jsou výdaje, které zůstaly centrální vládě, relativně nepružné v krátkém období, mají mandatorní charakter (Peková, 2011).

K horizontální fiskální nerovnosti dochází, pokud existují velké rozdíly mezi samosprávami stejného typu (Maaytová, Ochrana a Pavel, 2015). Horizontální nerovnost dává vzniknout samosprávným celkům s různými schopnostmi zajišťovat veřejné statky pro své rezidenty. Cestou k zachování horizontální rovnosti je systém dotací, který umožňuje územním samosprávám poskytovat standardní úroveň veřejných statků a služeb při srovnatelných daňových sazbách (Jílek, 2008).

2.2.2 Postavení fiskální decentralizace v evropské dimenzi

V dnešní době lze v evropských moderních demokraciích pozorovat tendence k prosazování principu subsidiarity a tedy i decentralizace, avšak každý stát si ze svého historického vývoje ponechává rozdílnou míru decentralizace. V Evropě značně stouply kompetence územních samospráv. Přesuny kompetencí na územní samosprávy nastaly proto, aby se vyhovělo potřebám regionálního a místního rozvoje, prohloubení demokracie a také snaze o zefektivnění veřejné správy (Jílek, 2008). Jednoznačné přiřazení veřejných výdajů jednotlivým samosprávným úrovním je předpokladem pro nastavení přiměřeného systému rozpočtového určení daní.

Otázkou významu a rozsahu fiskální decentralizace v zemích Evropské unie se zabývá ve svých studiích např. Aristovník (2012); Oplotník (2013); Gordin (2009); Kuhlmann (2014).

Nerovnoměrnost stupně decentralizace mezi zeměmi odráží jejich demografické, etnické, historické rozdíly. Například země s větší populací vyžadují větší decentralizaci veřejné služby ve srovnání s menšími zeměmi. Podobně také etnicky rozmanité země mají poměrně vysokou potřebu fiskální decentralizace ve srovnání s ostatními menšími a etnicky homogennějšími ekonomikami v transformaci. Zároveň politické faktory, jako je přistoupení k EU, lze považovat za impuls pro reformy (Aristovník, 2012). Hospodářská a finanční krize se v mnoha zemích stala katalyzátorem reformu či změn, jelikož v územně správních orgánech některých zemí proběhl proces územní restrukturalizace a do značné míry se změnilo také institucionální uspořádání mocenských struktur; koherentní proces decentralizace může být úspěšný pouze tehdy, pokud je přenos pravomocí na orgány nižší než celostátní úroveň spojen s přidělením odpovídajících finančních prostředků. Výbor regionu Evropské unie konstatuje, že regiony, které jsou z převážné části financovány z vlastních zdrojů, přistupují k finančním prostředkům, které mají k dispozici, zodpovědněji, a mají tak zdravý veřejný rozpočet; doporučuje proto členským státům, aby se více spoléhaly na vlastní finanční zdroje než na systémy transferů (Evropa, 2013).

V současné době probíhá decentralizace zejména v oblastech školství, zdravotnictví, záchranné služby, sociální služby, zásobování pitnou vodou, čištění odpadních vod, likvidace komunálních odpadů, požární ochrana, veřejná infrastruktura, hromadná veřejná doprava atd. (Plaček, 2012). Efekt decentralizace závisí na konkurenci mezi obcemi či regiony. Vyšší efektivnost v místním veřejném sektoru je potom dosahována slučováním obcí, čímž však dochází ke snižování odpovědnosti volených a výkonných orgánů vůči občanům. Ke sdružování obcí dochází v rámci potřeby zabezpečit některé veřejné statky pro obyvatelstvo, které přesahují rámec jedné obce, např. vybudování skládky, vodovodu, školy a podobně. Obec může být členem více sdružení podle místních potřeb občanů, nevýhodou jsou obvykle složité vazby a zvýšení finančních výdajů (Měrtlová, 2011).

Základním evropským standardem práva na místní samosprávu je Evropská charta místní samosprávy. Jedná se o dokument Rady Evropy, který stanovuje základní principy a směry, kterými se jednotlivé státy, které tuto chartu přijaly, zavázaly dodržovat, podporovat a v jejichž mezích by měly být poskytovány kompetence, práva a povinnosti subjektům veřejné správy na municipální úrovni. Evropská charta územní samosprávy charakterizuje princip subsidiarity jako decentralizační princip, tzn. přesunout odpovědnost za věci veřejné na ty orgány, které jsou blíže občanovi, zvládnout jejich zajištění efektivněji a hospodárněji (Epravo, 2001).

Ve východoevropských zemích byla decentralizace sponzorována Evropskou unií a mezinárodními organizacemi. Průkopníky mezi zeměmi východní Evropy v reformě veřejné

správy a v procesu decentralizace byly Polsko, Maďarsko a Česká republika. Na Slovensku byla fiskální decentralizace legislativně podpořena přijatými zákony v roce 2004, kde došlo ke změně financování územních samospráv. V Itálii vedla ekonomická propast mezi bohatými a chudými regiony k poptávce po autonomii. Proces decentralizace zde probíhal zejména od roku 1993 a postupně zahrnoval decentralizaci daňových pravomocí na obce a regionální vlády, přímou volbu starostů, krajských a regionálních guvernérů, přemístění důležitých výdajových odpovědností a legislativní funkce na regionální úroveň. Francie podstoupila podobnou cestu. Decentralizační reformy byly zahájeny v roce 1982 vytvořením decentralizované veřejné služby, zavedení zásady subsidiarity a daňové autonomie. Zvyšování efektivity je motivace pro decentralizaci ve Francii a částečně v Itálii. Ve Francii pokračuje proces decentralizace a jeho změny jsou naplánovány až do roku 2020 (OECD, 2015). Také země Balkánu procházejí postupnou přeměnou zvyšováním vlastních příjmů, zejména úpravou pravidel pro sdílení příjmů např. v Bulharsku a Slovinsku a dále úpravou způsobu přidělování grantů, zejména v Rumunsku a Bulharsku. V Chorvatsku došlo k posílení místní odpovědnosti při řízení veřejných financí. Např. v Belgii začal proces decentralizace v roce 1970 změnou ústavy, která upravovala vznik regionů. V Belgii však většina odpovědností spočívá na ústřední vládě s některými odpovědnostmi sdílenými s regiony. Německo je země, ve které byla symetricky přenesena pravomoc k regionům. Fiskální decentralizace je zde však na nízké úrovni oproti průměru zemí EU. Také Rakousko je příkladem federálního státu s mírnou úrovní fiskální decentralizace. Švédsko přijalo v roce 1975 nový ústavní zákon, který upravuje právo krajů vybírat daně. V následujících letech získaly regionální vlády více odpovědnosti v oblasti vzdělávání, zdraví a bydlení. Od poloviny osmdesátých let byla na základě reformy přidělena také okresům v Dánsku větší pravomoc a povinnosti a to např. ve vzdělávání, územním plánování, dopravě, nemocnice a zdravotní pojištění (Crucq, 2007). Míru fiskální decentralizace příjmové, výdajové a daňové v zemích EU v roce 2016 ukazuje tabulka č. 2.3. Ve výpočtu nebyly odečteny transfery. Z údajů uvedených v tabulce č. 2.3, je patrné, že nejnižší decentralizace všech ukazatelů je na Maltě a na Kypru. Tento údaj koresponduje z výše uvedenými výsledky studijní práce Aristovníka (2012), který uvádí, že země s menší populací nemají potřebu fiskální decentralizace. Také historická tradice hraje roli v míře fiskální decentralizace, toto můžeme sledovat v severských zemích, které vykazují vypočtené indikátory v nejvyšších hodnotách.

Tabulka č. 2.3 Míra fiskální decentralizace příjmové, výdajové a daňové v zemích EU v roce 2016 (%)

ZEMĚ	počet obyvatel země	příjmová decentralizace (%)	výdajová decentralizace (%)	daňová decentralizace (%)
Evropská unie 28	510 609 706	24,38	23,27	10,21
Belgie	11 311 117	14,32	13,26	5,66
Bulharsko	7 153 784	19,94	19,69	3,23
Česká republika	10 553 843	27,93	25,83	15,08
Dánsko	5 707 251	66,14	64,97	26,56
Německo	82 175 684	18,08	18,04	8,13
Estonsko	1 315 944	23,63	23,15	1,03
Irsko	4 726 286	8,14	7,58	2,19
Řecko	10 783 748	7,67	7,10	2,25
Španělsko	46 440 099	16,93	13,67	9,80
Francie	66 730 453	21,26	19,76	12,34
Chorvatsko	4 190 669	24,70	24,47	11,96
Italie	60 665 551	30,96	28,87	13,84
Kypr	848 319	3,74	3,75	0,93
Litva	1 968 957	25,98	25,41	19,12
Lotyšsko	2 888 558	24,16	22,90	1,26
Lucembursko	576 249	11,95	11,71	3,77
Maďarsko	9 830 485	14,08	12,91	5,82
Malta	450 415	1,09	1,01	0,00
Nizozemí	16 979 120	31,62	31,71	4,10
Rakousko	8 700 471	17,23	16,78	3,30
Polsko	37 967 209	33,95	31,31	12,72
Portugalsko	10 341 330	14,23	12,58	7,73
Rumunsko	19 760 314	29,64	26,56	3,63
Slovinsko	2 064 188	19,36	18,16	9,71
Slovensko	5 426 252	18,12	15,80	1,74
Finsko	5 487 308	40,88	40,36	23,06
Švédsko	9 851 017	48,42	50,62	30,87
Velká Británie	65 382 556	25,15	24,20	4,97

Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostat (2018)

2.2.3 Měření fiskální decentralizace

Vymezení ukazatelů fiskální decentralizace je klíčové především z důvodu jejich využití v národních a mezinárodních analýzách. Mezi nejčastěji používané indikátory patří decentralizační poměry a ukazatele finanční a daňové autonomie (Jílek, 2008). Důležitým zdrojem údajů pro mezinárodní komparativní analýzu fiskálních toků je Vládní finanční statistika Mezinárodního měnového fondu (GFS), která poskytuje konzistentní údaje různých zemí v jednotlivých letech. GFS pracuje s centrální úrovní vlády (Central Level), státní či provinční úrovní (State/Provincial) a s úrovní místní (Local Level). GFS metodika umožňuje

členění příjmů na daňové, nedaňové, dotace mezi úrovněmi vlády a ostatní dotace. Dále metodika umožňuje členění výdajů dle funkcí a dle druhů. Jednotlivé země se podstatně liší tím, které výdaje jsou decentralizovány (Jílek, 2008). Členění dle funkcí vychází z klasifikace COFOG. Jedná se o klasifikace funkcí vládních institucí, mezinárodně používaný klasifikační standard pro členění výdajů států (státních rozpočtů) s ohledem na jejich účel (Managementa, 2017). Blíže bude vysvětleno v kapitole č. 3. Kromě toho je možné údaje také čerpat z databází Eurostatu, OECD a Světové banky. Světová banka dělí indikátory fiskální decentralizace na hlavní a na indikátory vycházející z územních výdajů. Výčet těchto indikátorů znázorňuje schéma č. 2.1

Schéma č. 2.1 Indikátory fiskální decentralizace Světové banky



Zdroj: vlastní zpracování dle Světové banky, (2018)

Dle Pekové (2011) a dle Jílka (2008) je základním ukazatelem, který prezentuje míru fiskální decentralizace a centralizace, podíl veřejných výdajů nebo veřejných příjmů na HDP. Hodnoty těchto ukazatelů jsou ovlivněny využíváním návratných příjmů pro financování veřejných výdajů. K analýze fiskální decentralizace obvykle používají tyto ukazatele:

- 1) Decentralizační poměry,
 - a) Výdajové decentralizační poměry,
 - Agregátní,
 - odvětvové,
 - b) příjmové decentralizační poměry,
 - ukazatele příjmové decentralizace,
 - ukazatele daňové decentralizace,

2) Ukazatele finanční a daňové autonomie.

Základním způsobem měření fiskální decentralizace je zjistit hodnotu decentralizačního poměru pro danou zemi, tj. poměr výdajů nebo příjmů decentralizovaných úrovní vlády k výdajům nebo příjmům veřejné vlády jako celku. Tento ukazatel je vhodný pro mezinárodní komparaci i pro hodnocení vývoje v čase.

Ukazatel výdajové decentralizace ED_1 vypovídá o přímo vynaložených výdajích decentralizovanými úrovněmi vlády. Vychází se z předpokladu, že rozhodování o alokaci zdrojů je činěno příjemcem prostředků. Jedná se o poměr celkových výdajů decentralizované úrovně vlády snížených o transfery poskytnuté decentralizovanou úrovní vlády k celkovým výdajům veřejné vlády sníženým o transfery poskytované mezi úrovněmi vlády. Vzorec výpočtu výdajové decentralizace je uveden v příloze č. 1a). Celkové výdaje veřejné vlády E_{VV} jsou součtem výdajů centrální vlády a všech decentralizovaných úrovní vlády. Transfery poskytované mezi úrovněmi vlády jsou běžné i kapitálové transfery poskytované centrální úrovní vlády ostatním úrovním vlády a běžné i kapitálové transfery poskytované decentralizovanými úrovněmi vlády ostatním úrovním vlády.

Světová banka používá pro mezinárodní srovnání také ukazatel výdajové decentralizace, který je očištěn o výdaje centrální vlády na národní obranu a na úroky z dluhu centrální vlády. Je to proto, že tyto částky mohou dosahovat vyšších hodnot a zkreslovat tak údaje o výdajové decentralizaci pro mezinárodní srovnání.

Existuje ještě druhá varianta ukazatele výdajové decentralizace ED_2 , kde jsou výdaje decentralizovaných úrovní vlády sníženy o dotace obdržené od centrální úrovně vlády. Při

tomto přístupu jsou brány v úvahu všechny výdaje decentralizovaných úrovní vlády financované formálně z vlastních zdrojů, což je vhodné zejména tehdy, pokud převládají účelové dotace. Vzorec pro výpočet ED2 je uveden v příloze č. 1b). Dotace přijaté decentralizovanou úrovní vlády zahrnují běžné i kapitálové dotace přijaté všemi decentralizovanými úrovněmi vlády od ostatních úrovní vlády. Dotace přijaté mezi úrovněmi vlády zahrnují dotace od ostatních úrovní vlády.

Kromě výše uvedených výdajových ukazatelů decentralizačních poměrů se lze setkat s ukazateli zaměřenými odvětvově. Tyto ukazatele znázorňují:

- a) podíl daně odvětvově vymezené skupiny výdajů decentralizované úrovně vlády na celkových výdajích decentralizované úrovně vlády,
- b) podíl daně odvětvově vymezené skupiny výdajů decentralizované úrovně vlády na stejně vymezených výdajích veřejné vlády (Jílek, 2008).

Z hlediska zdrojů financování veřejných statků je vhodným agregátním ukazatelem fiskální decentralizace příjmová decentralizace RD_1 . Jedná se o poměr vlastních příjmů decentralizovaných úrovní vlády s celkovými příjmy veřejné vlády bez obdržených dotací jednotlivými vládními úrovněmi. Vzorec pro výpočet je v příloze č.1c).

Analýzu je možné zúžit a vztáhnout pouze na příjmy decentralizovaných úrovní vlády, které mohou tyto úrovně ovlivnit, tj. vlastní autonomní příjmy. Bude se jednat o RD_2 . Pokud se z RD_2 ještě vynechají sdílené daňové příjmy, vznikne ještě přesnější ukazatel RD_3 , který ukazuje příjmy přímo závislé na politice decentralizovaných vlád.

Významným ukazatelem je také daňová decentralizace, která vztahuje vlastní daňové příjmy decentralizovaných úrovní vlády k celkovým daňovým příjmům veřejné vlády. Vzorec pro výpočet je v příloze č.1d).

Finanční autonomie decentralizované úrovně vlády znamená, že územní samosprávy mají dostatečné vlastní příjmy k financování významné části výdajů, za jejichž realizaci nesou odpovědnost. Podíl vlastních příjmů by měl být dostatečný k tomu, aby umožnil a podpořil aktivitu a odpovědnost územní samosprávy při realizaci výdajových rozhodnutí. Stupeň finanční autonomie je možné vyjádřit vzorcem v příloze č. 1 e). Kromě daňových a nedaňových příjmů závisí výdajová autonomie decentralizovaných úrovní vlády také na obdržených dotacích.

Ukazatel daňové autonomie decentralizované úrovně vlády může být odvozováno použitím kvalitativní stupnice pro různé kategorie daní. Sečtením různých daní, u kterých má decentralizovaná úroveň vlády určitou daňovou pravomoc, a jejich vztažením k výši celkových

daňových příjmů decentralizované úrovně vlády lze získat ukazatel stupeň daňové autonomie 1. Tento ukazatel je možné rozšířit zahrnutím části sdílených daní. Takový ukazatel- stupeň daňové autonomie 2 potom odráží situace, kdy decentralizovaná úroveň vlády má úplnou nebo částečnou daňovou pravomoc (Jílek, 2008).

Optimální přiřazení příjmů a výdajů jednotlivým rozpočtům tedy ovlivňuje míru finanční soběstačnosti nižších vládních úrovní. K měření soběstačnosti můžeme dle Plačka (2012), použít také tyto ukazatele:

- podíl vlastních příjmů na celkových příjmech rozpočtu,
- podíl vlastních příjmů a všeobecných dotací na celkových příjmech rozpočtu,
- podíl vlastních příjmů na běžných výdajích rozpočtu, tzv. míra samofinancování.

Některé světové finanční instituce sledují také koeficient vertikální fiskální nerovnováhy VI. Tento ukazatel lze vyjádřit jako poměr získaných dotací decentralizované úrovně vlády od vlády centrální k celkovým výdajům decentralizované vlády sníženým o tyto dotace. Ukazatel vyjadřuje míru, ve které decentralizované úrovně vlády spoléhají na příjmy od centrální vlády k financování svých výdajů. Vzorec pro výpočet je v příloze č. 1 f).

Výše uvedené přístupy mají limitovanou vypovídající schopnost. Metodologickým problémem je, že se jedná o agregátní ukazatele. Nelze totiž rozlišit, do jaké míry stupeň decentralizace odráží výdajové a příjmové určení různým úrovním vlády a do jaké míry odráží relativní velikost aktivit decentralizované úrovně vlády. Systém, kde má decentralizovaná úroveň vlády skutečnou autonomii určovat alokaci svých výdajů a získávat vlastní příjmy, je více decentralizovaný než systém, kde místní či regionální vláda realizuje výdaje a příjmy stanovené národní legislativou (Jílek, 2008).

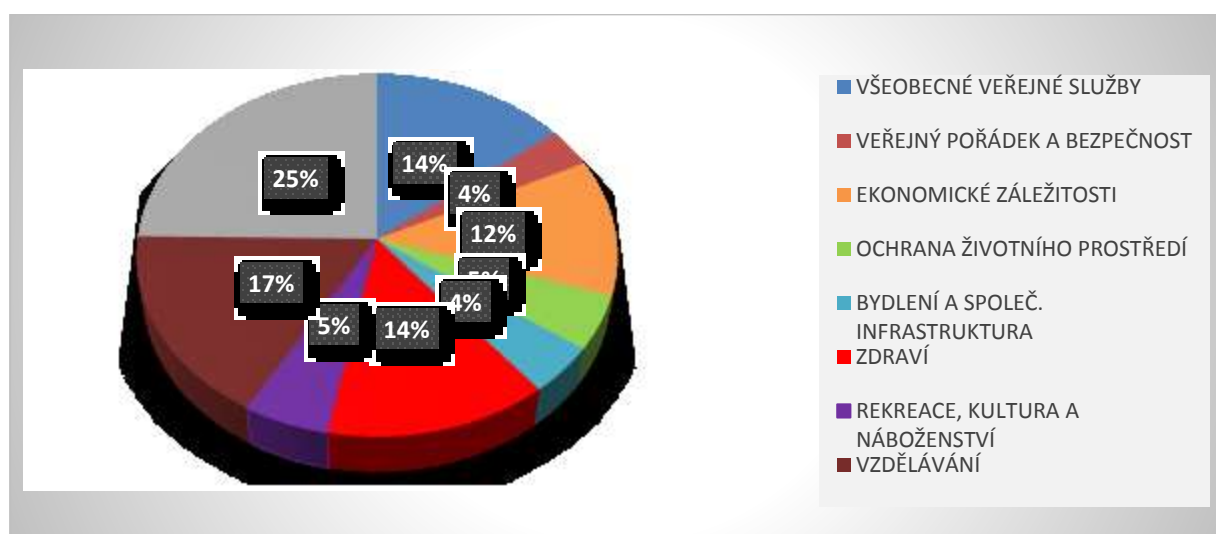
Výpočty příjmového a výdajového ukazatele fiskální decentralizace ve vybraných zemích budou blíže srovnávány v kapitole 4. Zároveň bude provedena analýza ukazatelů dle funkcí veřejné správy dle klasifikace GFOG.

3. ROLE ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV PŘI FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB

Tato kapitola se bude zabývat obecnou charakteristikou různých modelů územní samosprávy, její strukturou a úlohou při zabezpečování veřejných statků a služeb, charakteristikou různých forem zajištění veřejných služeb a zejména jejich financováním na lokální úrovni.

Odpovědnost za zabezpečování některých veřejných služeb přenáší stát v některých případech na jednotlivé stupně územní samosprávy. Je tomu tak tehdy, zabezpečí-li je územní samospráva hospodárněji. Hovoříme o decentralizaci zabezpečování veřejných statků lokálním veřejným sektorem. Za veřejné služby se neplatí, nebo platí uživatelé těchto služeb ceny, které jsou dotované z veřejných zdrojů (státního rozpočtu, rozpočtu územních samospráv). Charakteristické pro veřejné služby je nemožnost vyloučit osoby nebo skupiny osob z možnosti využívat službu a jejich spotřeba je nedělitelná (Peková, 2008). Jednotlivé samosprávy jsou zodpovědnými garanty množství služeb. Na základě veřejné volby se rozhoduje o tom, jaké statky mají být poskytovány veřejně, jaká má být úroveň nabídky a jak má být jejich poskytování financováno, zda zcela z veřejných rozpočtů, nebo s využitím spoluúčasti spotřebitelů prostřednictvím uživatelských poplatků. Mezi spektrum jimi poskytovaných služeb patří i takové statky, které vzhledem ke svému charakteru, mohou být bez větších problémů zabezpečovány a poskytovány prostřednictvím trhu. Nicméně jsou výsledkem společenského konsenzu a jsou zabezpečovány a převážně financovány subjekty veřejného sektoru a až na výjimky rovněž veřejně poskytovány, tedy prostřednictvím odboru, příspěvkových či komunálních obchodních společností. Mezi takto poskytované služby patří například sběr odpadu, kanalizační služby, místní komunikace, veřejná doprava, zásoba pitné vody, apod. Využití soukromého sektoru při poskytování veřejných služeb je vysoce aktuálním tématem a využití alternativních způsobu poskytování je preferováno. Existuje (a ČR je toho příkladem) strnulost ve způsobu poskytování lokálních služeb a neochota ze strany veřejných zadavatelů dosavadní systém poskytování přehodnotit (Režuchová, 2014). Rozsah kompetencí v jednotlivých zemích je vymezen právním systémem dané země. V grafu č. 3.1 je znázorněna skladba jednotlivých druhů služeb, které poskytují územní samosprávy v zemích EU.

Graf č. 3.1 Struktura služeb poskytovaných lokální vládou v zemích EU v roce 2016



Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostat (2018)

Největší podíl výdajů v zemích Evropské unie je vynakládán na sociální služby, je to 25% všech lokálních výdajů. Další důležitou roli ve výdajích mají služby v oblasti vzdělání, zdraví a všeobecné veřejné služby. Územní samospráva neposkytuje služby v oblasti obrany.

Ve většině zemí je odpovědnost za veřejné služby, dokonce v rámci jednoho sektoru nebo za jednu službu, často přidělena současně různým vládním úrovním, kde každá úroveň přispívá jedním nebo více prvky k poskytování frontálních služeb. Výsledkem je, že místní veřejné služby jsou často poskytovány a financovány prostřednictvím kombinace různých "vertikálních" nebo mezivládních mechanismů současně (Charbit, 2011).

3.1 Struktura a specifika územních samospráv v zemích EU

Struktura veřejné správy, její financování a postavení územních samospráv je v každé zemi odlišné. Žádný základní právní dokument Evropské unie nepředepisuje model veřejné správy a územně správního členění, který by měl být přijat členskými státy EU. Proto o struktuře, rozsahu, funkcích a činnosti veřejné správy rozhodují členské státy samy (Pomahač, Vidláková, 2002). I přes značné odlišnosti lze vymezit určité rysy společné pro všechny země. Jako územní veřejná správa je označována ta část veřejné správy, která je vykonávána v rámci příslušných územně administrativních jednotek, na které je stát rozdělen. Vzhledem ke zvolenému uspořádání v určitém státě může přitom být ve stejné územně-administrativní jednotce vykonávána státní správa i samospráva a to buď jedním orgánem, nebo dvěma od sebe oddělenými orgány (Provazníková, 2015). Specifikem místního uspořádání v EU jsou různé názvy územních jednotek, nebo rozdílný počet a velikost územních celků. Struktura územní samosprávy se v rámci evropských zemí značně liší vzhledem k jejich ústavní úpravě,

historickému vývoji, velikosti a rozsahem kompetencí. Na nejnižší úrovni se nejčastěji setkáváme s pojmy obce, vesnice, města a municipality, pro druhou a třetí úroveň je charakteristická pojmová různorodost. Jde např. o okresy, regiony, kantony, provincie, hrabství, metropolitní města, departementy, zámořské demartementy apod. (Halásková, 2010). Ve většině zemí existují místní zvláštnosti, kdy místní samosprávy kumulují jak status územních samospráv první, tak druhé úrovně. Např. v Německu má 118 metropoli dvojí statut obce a okresu, v Dánsku mají některé obce statut hrabství, v Maďarsku má 22 měst statut departmentu, v Polsku má 65 velkých měst statut departmentu. V Itálii jsou města, která se mohou transformovat na metropole a být současně obcemi i provinciemi. Ve Francii, Maďarsku, Polsku, v České republice a na Slovensku mají hlavní města zvláštní statut, který jim nejčastěji poskytuje institucionální uspořádání odlišné od ostatních obcí (Provazníková, 2015).

3.1.1 Typologie a uspořádání územních samospráv

Existuje několik typologií evropských systémů místní správy. Nejpoužívanější typy evropských systémů místní správy jsou založeny na výzkumu provedeném v 80. letech. Nejoblíbenější jsou studie Page a Goldsmith (1987), rozlišující severní a jižní evropské systémy a Hesse a Sharpe (1991), rozlišující mezi jižním, severním a anglosaským modelem. Typologie z roku 1987 se stala základem pro pozdější typologie jiných autorů, kteří z typologie autorů Page a Goldsmitha vycházeli, přičemž tuto typologii rozšiřovali či pozměňovali (Swianiewicz, 2013).

Podle výkonu státní správy a samosprávy a působnosti orgánů na místní úrovni lze dle některých autorů, např. Halásková (2012); Peková (2011); Provazníková (2015), rozlišit v zemích Evropské unie tři základní formy uspořádání místní správy:

- **Anglosaský systém** - ve kterém je místní správa chápána výlučně jako samospráva (self-government), tím, že nedochází k rozlišování samosprávy a státní správy. Je charakteristický zejména pro Spojené království a Irsko,
- **Systém francouzský** - na místní úrovni existují vedle sebe odděleně orgány samosprávy a státní správy. Je typický pro Francii,
- **Smišený systém místního uspořádání** - zde je vykonávaná samospráva a státní správa společně, tzn. stejnými orgány. Hovoří se zde o samostatné a přenesené působnosti. Tento model je využíván např. v České republice, Německu, Rakousku, Slovensku.

Značné rozdílnosti lze nalézt mezi jednotlivými členskými státy EU, pokud jde o politicko-administrativní vztahy, na všech správních úrovních. Projevuje se to zejména v rozdílné struktuře územně správních celků. Na základě toho lze nalézt v Evropské unii státy se třemi úrovněmi územní samosprávy (Francie, Itálie, Španělsko, Polsko, Spojené království), se dvěma úrovněmi (Dánsko, Švédsko, Nizozemí, Řecko, Portugalsko, Slovensko, Česká republika, Maďarsko, Rumunsko) a s jednou úrovní (Kypr, Estonsko, Finsko, Irsko, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Slovinsko a Bulharsko (Provazníková, 2015). Uspořádání místní správy v jednotlivých státech ukazuje tabulka v příloze č. 2.

Z jiného pohledu lze v členských státech Evropské unie dle některých autorů, např. Halásková (2012); Provazníková (2015) rozlišit 4 typy správního uspořádání místní správy podle úrovně místního správního uspořádání, velikosti jednotek, jejich pravomocí, závislosti na centrální správě nebo systému kontroly ústředními orgány:

- **Severoevropský systém-** místní správy mají velký stupeň samostatnosti, který je spojený s příjmem z místních daní. Tento systém vychází z historických tradic. Je typický pro Švédsko, Dánsko a Finsko,
- **Britský systém-**základní správní jednotky jsou větší, postrádají však nezávislou finanční základnu, a proto jsou více závislé na centrální správě. Přesun pravomocí na místní úroveň je menší. Tento systém reprezentuje Spojené království a Irsko,
- **Středoevropský systém-** rozdělují pravomoci do tří stupňů. Místní správy jsou poněkud menší, jejich velikost a pravomoci se v jednotlivých spolkových zemích od sebe liší. Na základě historické tradice mají místní správy velkou samostatnost, ale vždy v určitém přesně stanoveném rámci. Tento systém je typický pro Německo a Rakousko,
- **Napoleonský systém-** se vyznačuje relativně vysokým stupněm kontroly ústředními státními orgány. Místní správy jsou kontrolovány starostou, který je jmenován ústředními úřady. Základní správní jednotky mohou být docela malé, na druhé straně najdeme i dosti velké místní správy. Často existují až čtyři správní stupně, kde střední stupeň (departmenty, provincie nebo regiony) mají důležitou koordinační úlohu a v některých případech i stále narůstající stupeň pravomocí. Představitelem tohoto systému je Francie, Španělsko, Itálie, Nizozemí.

Přiřazení států EU dle výše uvedeného modelu popisuje tabulka č. 3.1.

Tabulka č. 3.1 Zástupci zemí dle modelu místního uspořádání veřejné správy

Tradice Veřejné správy	Zástupci zemí
Severoevropský systém	Švédsko, Dánsko, Finsko
Britský systém	Velká Británie, Irsko
Středoevropský systém	Německo, Rakousko
Napoleonský systém	Francie, Španělsko, Itálie, Nizozemí

Zdroj: vlastní zpracování dle HALÁSKOVÁ (2004)

3.1.2 Charakteristika územní samosprávy vybraných zemí EU

Následující část práce se bude zabývat komparacemi přístupu vybraných zemí, tj. České republiky, Slovenska, Itálie a Francie, k organizaci územní samosprávy. Všechny vybrané země jsou unitární, parlamentní republiky, uplatňující principy demokracie. V tabulce č. 3.2 je shrnuta charakteristika územních samospráv, počty jednotlivých stupňů územních samospráv a průměrný počet obyvatel místní samosprávy.

Tabulka č. 3.2 Charakteristika územních samospráv vybraných států

STÁT	rozloha	počet obyv. země	počet úrovně	název územní jednotky	počet územních jednotek	průměrný počet obyv. obce
Česká republika	78 867	10 512 419	2	kraje	14	
				obce	6 258	1 600
Slovenská republika	49 035	5 415 949	2	kraje	8	
				obce	2 930	1 900
Francie	632 834	65 856 609	3	region	16	
				departement	99	
				obec	36 658	1 892
Itálie	302 073	60 782 668	3	region	20	
				provincie	110	
				obec	8 006	7 100

Zdroj: vlastní zpracování dle CEMR (2017)

Základní principy a strukturu územní samosprávy stanoví v každé zemi ústava a příslušné zákony. Územní samosprávu v České republice zaručuje Ústava České republiky, hlava první, článek 8, který je základním ustanovením zaručující princip územní samosprávy, jehož odstranění by bylo porušení nejen Evropské charty místní samosprávy, ale také ústavně nepřipustné kvůli zásahu do podstatných náležitostí demokratického právního státu (Provazníková, 2015). Územní samospráva je pak dále rozvedena v čl. 99 až 105. Podrobně legislativně upravuje postavení územní samosprávy zákon o obcích č. 128/2000Sb., zákon

o krajích č. 129/2000Sb. a zákon č. 131/2000Sb. o hlavním městě Praze. V České republice existuje tedy dvoustupňový systém územní samosprávy. Základní jednotkou územní samosprávy je obec. V současné době je v ČR 6 258 obcí. Zákon definuje obec jako základní územní samosprávné společenství občanů, kterou tvoří územní celek vymezen hranicí území obce. Vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Obec má pro zabezpečování veřejných služeb a také ke svému rozvoji, stanoveny podíly na daňovém výnosu, v některých případech získává celý výnos daně. Rozpočtové určení daní je nástroj, kterým se uskutečňuje fiskální decentralizace. Strukturu příjmů obcí a jejich výši v letech 2010 – 2016 uvádí příloha č. 4, strukturu rozpočtového určení daní obcí příloha č. 3a). Vyšším stupněm dle Ústavy jsou vyšší územní správní celky, které nesou název kraj. V ČR je 14 krajů. U územní samosprávy se nejedná o hierarchickou strukturu, neboť každý územní celek má své samostatné kompetence. Kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu, je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu. Struktura rozpočtového určení daní krajů je uvedena v příloze č. 3b). Na úrovni územní veřejné správy existuje v České republice tzv. smíšený model. Na úrovni obcí i krajů je státní správa i územní samospráva vykonávána v rámci jedné územně administrativní jednotky (Provazníková, 2015). Pokud jde o velikostní aspekt územních samosprávných celků, Česká republika, je případem země s velkým počtem obcí, s poměrně nízkým průměrem počtu obyvatelstva, a také s velkým počtem malých obcí. To je dáno především historicky (Průcha, 2017). Specifikem místního uspořádání je postavení Prahy, která má statut hlavního města a zároveň kraje.

Územní samospráva Slovenské republiky je zakotvena v hlavě IV Ústavy Slovenské republiky, která upravuje jednotlivé úrovně územní samosprávy, orgány, vztahy se státem a základní pravidla jejich financování a fungování. Legislativně blíže upravuje postavení obcí zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a zákon č. 302/2001 Z.z.. o samosprávě vyšších územních celkov. Obce ve Slovenské republice jsou právnickými osobami, vlastní majetek, mají svůj rozpočet, personální a finanční nezávislost, můžou podnikat, vybírat místní daně a poplatky. Obce zabezpečují samosprávnou působnost, ale ve vybraných oblastech, kde je to pro stát výhodnější, vykonává také přenesenou působnost státní správy. Jde o oblast matrik, stavebního řízení a část kompetencí ve školství. V současné době je na Slovensku 2 930 obcí. Vyšší územní celky, kraje jsou právnickými osobami, vlastní majetek, mají svůj rozpočet, mohou podnikat, vybírají správní poplatky. Samospráva je vykonávána volenými orgány. Mohou vydávat závazná nařízení. Vykonávají jednak samosprávné kompetence, ale také úkoly

v přenesené státní správě. Krajů je na Slovensku 8. Mezi oběma úrovněmi územní samosprávy neexistuje vztah nadřazenosti a podřízenosti. Na rozdíl od České republiky existuje na Slovensku paralelní, oddělený model, který funkčně odděluje působení státní správy a samosprávy územních celků. Specifikem územního uspořádání na Slovensku je to, že hlavní města mají zvláštní status, který jim nejčastěji poskytuje institucionální uspořádání odlišné od ostatních obcí (Provazníková, 2015). Od ledna 2004 došlo ke změně uspořádání místní státní správy. Důvodem byl přesun víc jak 400 kompetencí ze státní správy na obce a vyšší územní celky se záměrem zvýšit efektivnost a kvalitu řízení (Hašanová, 2013).

Ve Francii se o územní samosprávě hovoří v hlavě XII Ústavy Páté Republiky, která rozlišuje obce, departmenty a regiony. Francie má tedy třístupňový systém územní samosprávy. Skládá se z téměř 35 416 obcí, 101 departementů a od ledna 2016 působí na území kontinentální Francie, včetně Korsiky, 13 místo původních 22 regionů. Obec je definována jako nejmenší správní jednotka jednající při své činnosti v rámci svých kompetencí daných zákonem. Přímo v Ústavě nalezneme i garanci finančních prostředků pro jednotky územní samosprávy a jejich rovnoprávné postavení mezi ostatními úrovněmi územní samosprávy. Význam departementu jako samosprávné jednotky není rozsáhlý a v podstatě se koncentruje na sociální služby, poskytování turistické vybavenosti, výstavbu a správu vybraných cest. Zvláštní důležitost má však působnost, kterou vykonávají departementy pro obce. Zaměřuje se na poradenskou činnost poskytovanou obcím při konkrétních projektech, které by obce chtěly realizovat, ale nemají dostatek odborných znalostí a potřebné finance. Nejmladší součástí místní správy jsou regiony. Přesný výčet pravomocí regionů není legislativně definován, jejich hlavní působnost spočívá v zabezpečení hospodářského a sociálního rozvoje regionu (Halásková, 2012). Francie je představitelem napoleonského modelu místní správy vyznačující se relativně vysokým stupněm kontroly ústředními státními orgány. Na místní úrovni existují vedle sebe odděleně orgány samosprávy a státní správy. Ve Francii se uplatňuje model dominantního starosty, pro který je typické zdůraznění principu politického vedení, tj. na místní úrovni starosta. Uspořádání francouzské místní správy se vyznačuje vysokým počtem obcí vůči celkovému počtu obyvatel. Specifikem místního uspořádání je postavení některých obcí. Jedná se o Paříž, která má v rámci svého postavení v systému francouzské územní samosprávy specifické znaky, je definována jednak jako obec a zároveň i jako department. Další dvě velká francouzská města se zvláštním postavením jsou Marseille a Lyon (zákon PLM 82-1169, 1982).

Italská Ústava hlava V článek 114-133 stanoví třířadý systém místní správy. Skládá se z 8 006 municipalit, 110 provincií a 20 regionů. Střední úroveň tvoří provincie a metropolitní města (10). Regiony se dělí na dva základní typy:

- zvláštní stavové oblasti, kterých je na daném území pět,
- klasické stavové oblasti, kterých se v Itálii nachází patnáct.

Oba typy regionů disponují rozdílnými pravomocemi. Tyto pravomoci jsou rozdílné i ve fiskální oblasti. Centrální vláda se snaží povzbudit územní samosprávy k vzájemné spolupráci, aby došlo ke kompenzaci rozdílů ve velikosti jednotlivých obcí. Nachází se zde téměř 2000 samosprávných celků, které jsou formovány na základě úmluvy, konsorcia, společenství obcí či obecních oblastí. Regiony se liší v podmínkách rozvoje, složení a počtu populace. Regiony mají finanční autonomii příjmů a výdajů. Konstituční jednotky mohou samy určovat a regulovat vlastní poplatky a podle velikosti regionů je určen proporcionální podíl na daních. Pro znevýhodněné regiony, které jsou finančně méně zdatné, byla zřízena redistribuce prostředků. Stát odstraňuje sociální a ekonomické nerovnováhy (Pajno, 2009). Pět z dvaceti regionů Itálie mají zvláštní, specifické postavení (Aosta Valley, Trentino-Alto Adige/Jižní Tirol, Friuli-Venezia Giulia, Sardinie a Sicílie) z důvodů historické, jazykové a menšinové. Trento a Bolzano mají status autonomní provincie, s jejich vlastními právními předpisy a svým vlastním rozpočtem (CCRE-CEMR, 2016).

3.2 Způsoby zabezpečování veřejných statků a služeb územní samosprávou vybraných zemí EU

Fiskální decentralizace hraje významnou roli při rozvoji místních veřejných služeb. Této problematice se věnují studie řady autorů: Oates (1998); Rodríguez-Pose (2010); Aristovnik (2012); Finžgar (2013); Oplotnik (2013); Halásková (2012); Blöchliger (2012). V zemích EU může veřejné statky a služby zajišťovat stát nebo územní samospráva. Při rozhodování o konkrétním způsobu zajišťování veřejných statků je třeba zvažovat hospodárnost ve vynakládání finančních prostředků a užitek občanů. Měly by být zabezpečovány takové veřejné statky, o které má obyvatelstvo zájem a chce je využívat, na jejich financování se podílí prostřednictvím placení daní. Proto je potřeba analyzovat vývoj spotřebitelské poptávky po veřejných statcích. U některých veřejných statků jejich zabezpečování státem může vést k neefektivnosti a ztrátám z centralizace. Stát nemá vždy potřebné informace o preferencích občanů. Při rozhodování o alokaci veřejných prostředků je potřeba zohlednit pro kolik obyvatel je konkrétní veřejný statek zajišťován, jaký druh statku bude nejvhodnější a jaký bude zvolen standard veřejných statků. Touto problematikou se z teoretického hlediska zabývá v rámci veřejných financí teorie fiskálního federalismu (Peková, 2008).

Jednotlivé státy hledají v souvislosti s poskytovanými veřejnými službami odpovědi na následující otázky:

- jaká část veřejných a soukromých zdrojů má být použita k zabezpečování veřejných služeb pro občany,
- komu poskytovat veřejné služby a v jakém rozsahu,
- jaká má být struktura a kvalita takových služeb,
- jakými formami poskytovat veřejné služby,
- jak vyhodnocovat efektivnost (společenskou i ekonomickou) veřejných služeb,
- jak přijímat rozhodnutí o obsahu, rozsahu, kvalitě a financování veřejných služeb.

Odpovědi na otázky představují velmi složité problémy, které nemají jednoznačné a obecně aplikovatelné odpovědi. Ty se výrazně odlišují vlivem historických zvyklostí, charakteru potřeb obyvatel, stupně vývoje společnosti, ekonomickou silou země, ale také politické orientace národních či lokálních vlád jednotlivých zemí (Stejskal, 2017).

Na základě příslušnosti poskytovatelů k jednotlivým sektorům rozeznáváme poskytovatele:

- **Veřejné** - poskytovatelem jsou interní zaměstnanci, odbory nebo organizace zřízené garantem veřejné služby,
- **Soukromé** - kdy poskytovatelem je soukromá organizace, která může být, stejně jako tomu bylo v případě veřejných poskytovatelů zisková nebo nezisková,
- **Veřejně-soukromé** - obecní obchodní společnosti, které jsou zčásti vlastněny soukromým sektorem (Řežuchová, 2010).

Na úrovni územní samosprávy lze rozlišovat úkoly v samostatné působnosti na tzv. fakultativní a obligatorní. Fakultativní úkoly jsou typickým prvkem územní samosprávy, zákonodárství ponechává na vůli samotného samosprávného společenství, zda bude či nebude určité záležitosti vykonávat. Je zde prostor pro volné rozhodování obce o tom, zda využije svých přiznaných oprávnění či nikoliv. Jedná se např. o hudební školu, koupaliště, sportovní hala, muzeum, divadlo apod. Obligatorní úkoly jsou pro stát důležité, aby byla tato služba zabezpečována. Proto vyžaduje od obcí a krajů její plnění, např. obecní hřbitovy, školy (Kopecký, 2010). Každá země a každý územní celek přistupuje k plnění fakultativních úkolů jinak.

Obce a kraje mohou využívat tyto základní formy zajišťování veřejných statků a služeb:

- komunální organizace,
- obchodní společnosti,

- neziskové organizace,
- spolupráce mezi obcemi (případně kraji navzájem),
- spolupráce se soukromoprávními neziskovými organizacemi,
- spolupráce se ziskovým sektorem.

O konkrétním způsobu zajištění zpravidla rozhoduje volený orgán, rozhoduje se nepřímou veřejnou volbou. Ve většině zemí je zpravidla v kompetenci samospráv učit, prostřednictvím jakých organizací a jakým způsobem tyto úkoly budou zajišťovat. Jelikož obecným trendem je stále rostoucí rozsah pravomocí delegovaných na územní samosprávy, což však není vždy doprovázeno odpovídajícími finančními toky, samosprávy jsou stále více nuceny spolupracovat se soukromým sektorem, zakládat společné podniky či zajišťovat služby formou kontraktů (Provazníková, 2015).

Public-Private Partnership představuje partnerství veřejného a soukromého sektoru při přípravě, výstavbě a provozování určitých typů objektů ve veřejném zájmu a při poskytování některých veřejných služeb. Jednotlivé typy PPP jsou v rámci Zelené knihy o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích členěny na čistě smluvní a institucionální. Také Evropská unie v Zelené knize zdůrazňuje význam PPP, který je založen na tom, že veřejný sektor převezme odpovědnost za zajištění odpovídající infrastruktury a konkrétního druhu služeb a aktivně spolupracuje se soukromým sektorem na provádění konkrétního projektu. Soukromý sektor naopak odpovídá za získání prostředků k financování prací spojených s projektem, zajišťuje přenos technologií a provádí úkoly zaměřené na dosažení cílů veřejného sektoru. Po dokončení nebo modernizaci příslušného zařízení ho soukromý sektor provozuje a za úhradu poskytuje veřejnou službu. Cílem partnerství veřejného a soukromého sektoru je určit vztahy mezi oběma stranami tak, aby riziko spojené s určitou částí projektu nesla ta strana, která ho dokáže nejlépe kontrolovat (Zelená kniha, 2007). Při využití některých typů partnerství veřejného a soukromého sektoru (PFI projektů) dochází k doplnění nedostatečných veřejných zdrojů soukromými investicemi a mohou tak být realizovány i takové projekty, které by bez využití soukromých zdrojů nebyl veřejný subjekt schopen zajistit (Provazníková, 2015).

Například ve Francii je hodně kontraktů založených na delegování veřejných služeb, tedy přenesení práva na provozování zařízení na soukromého partnera tzv. koncese na veřejné služby nebo práce. Místní veřejné podniky (LPE) představují populární způsob poskytování veřejných služeb v zemích EU. Francouzská federace místních veřejných podniků definuje místní veřejnoprávní podnik jako subjekt, který je organizován podle soukromého práva a který

poskytuje služby obecného zájmu. Veřejné orgány mají alespoň většinu kapitálu těchto společností. Ve Francii lze rozlišit tři různé typy místních veřejných podniků: SEM, SPL a SPLA. Financování Sociétés d'économie mixte (SEM) je veřejné i soukromé, zatímco Sociétés publiques locales (SPL) a Sociétés publiques locales d'aménagements (SPLA) jsou financovány výlučně z veřejného kapitálu. V roce 2014 bylo ve Francii 1208 LPE a v roce 2017 již 1254 těchto podniků. Je patrný narůstající trend ve využívání tohoto způsobu zajišťování veřejných služeb (CEEP, 2014).

Také v Itálii využívají územní samosprávy k zajišťování služeb komunální podniky. Zejména v oblasti zajištění dodávek elektřiny, plynu, vody, dopravy. V srpnu 2015 byl vytvořen komplexní zákon umožňující reformu veřejné správy, mimo jiné včetně reorganizace a racionalizace státních podniků a místní veřejné služby.

Další způsob možného efektivního zajišťování služeb je vytváření sdružení obcí, především za účelem společného sběru a likvidace tuhých komunálních odpadů, zásobování obyvatelstva pitnou a zdravotně nezávadnou vodou, likvidace odpadních vod, zajištění místní veřejné dopravy, podpory místních řemeslnických aktivit, podpory rozvoje lokálních turistických aktivit. Spolupráce mezi obcemi v ČR se může realizovat několika způsoby. Jednak na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu, na dobu určitou nebo neurčitou. Další formou spolupráce je zakládání právnických osob dvěma nebo více obcemi. Nejčastější formou spolupráce jsou dobrovolné svazky obcí, jejichž členem mohou být pouze obce (Provazníková, 2015). Itálie od roku 1999 finančně podporuje sdružování obcí do větších celků. Samospráva na obecní úrovni tak zůstává zachována, ale u kompetencí, kde je to účelné, se obce mohou sdružit k vzájemné spolupráci. Čím více kompetencí je na tzv. unii obcemi převedeno, tím více finančních prostředků unie obdrží. Tímto krokem se v Itálii sjednotilo kolem 2 000 obcí ovšem při zachování jejich samostatnosti. Vývoj v Itálii po reformách z roku 1993 je pro Českou republiku inspirující. Také ve Francii je spolupráce obcí podporována. Postupně se ve Francii také daří překonávat jednoúčelovost dříve vzniklých sdružení obcí. Ve Francii Zákon „Chevenement“ z 12. července 1999 rozšířil kompetence existujících spolků obcí a měst vytvořením strukturálně nové formy spolupráce tzv. Communauté d'agglomération (sdružení obcí aglomerace). Meziobecní spolupráce je ve Francii dělena na čtyři typy podle počtu obyvatel zúčastněných obcí:

- svaz obcí - není určen počet obyvatel,
- obecní sdružení - není určen počet obyvatel,

- sdružení aglomerací - musí být minimálně 50 000 obyvatel, z toho v největším městě minimálně 15 000 obyvatel,
- sdružení měst - s minimálně 500 000 obyvateli.

Sdružení obcí aglomerace (SOA) je v zákoně vymezeno jako sdružení obcí a měst v rámci širšího územního celku (definovaného jako aglomerace), jehož hlavním cílem je vytvářet a společně řídit projekty urbanistického rozvoje ve prospěch rozvoje územní solidarity. Reforma slučování obcí do sdružení obcí aglomerace má za cíl jednak zachovat autonomní status municipalit (včetně finančního) a jednak zabezpečit harmonický ekonomický i sociální rozvoj integrovaných územních celků. Přijatý zákon umožňuje především podporovat a rozvíjet soudržnost a solidaritu mezi ekonomicky, sociálně i kulturně vzájemně propojenými územními samosprávnými celky (Trhlínová, 2001).

3.3 Kompetence správních úrovní při zabezpečování veřejných statků

Přesunem kompetencí a odpovědností za zajišťování veřejných statků a služeb na regionální a municipální vládní úrovně je sledováno omezení růstu veřejného sektoru a jeho výdajů (Provazníková, 2015). V tabulce č. 3.3 je uvedeno rozdělení některých kompetencí mezi jednotlivé úrovně veřejné správy v některých zemích EU.

Tabulka 3.3 Rozdělení vybraných kompetencí podle stupně územních samospráv v zemích EU

	školství							
	Výstavba údržba	Odměň. personál	Soc. péče	správa nemocni	voda a odpady	Komunikace	Hrom. doprava	Ekonom. rozvoj
Rakousko	1	1	x	x	1	1	x	1
Belgie	1-2	1-2	1-2	1	1-2	1-2	x	1-2
Dánsko	1-2	1-2	1-2	2	1	1-2	x	1-2
Finsko	1	1	1	1	1	1-2	x	1-2
Francie	1-2-3	x	2	x	1	1-2	1-2	1-2-3
Německo	1-2	x	1-2	1-2	1	2	1	2
Řecko	1-2	x	1-2	2	1	1-2	1-2	2
Irsko	x	x	x	x	1-2	1-2	x	1-2
Itálie	1-2-3	1-2	1	1-3	1-2	1-2	1-2-3	x
Lucembursk	1	1	1	1	1	1	1	1
Nizozemsko	1	1	1	x	1-2	1	1-2	1-2
Portugalsko	1	x	1	x	1	1	1	x
Španělsko	3	x	1-3	2	1-3	1-2-3	1	1
Švédsko	1	1	1	2	1	1	1-2	x
Česko	1-2	1-2	1-2	1-2	1	1-2	1	2
Slovensko	1-2	1-2	1-2	1-2	1	1-2	1	2

Pozn. 1 kompetence vykonávané správními celky prvního stupně

2 kompetence vykonávané správními celky druhého stupně

3 kompetence vykonávané správními celky třetího stupně

Zdroj: vlastní zpracování dle Provazníkové (2015)

Rozsah veřejných služeb v zemích EU je velmi rozmanitý. Na zabezpečování se podílí jednotlivé správní úrovně, nebo je daná služba zabezpečována pouze jednou úrovní veřejné správy. Tabulka č. 3.4 dokumentuje, jaký je v Evropské unii obecný trend v rozdělení kompetencí poskytovaných veřejných služeb.

Tabulka č. 3.4 Administrativní úrovně poskytování veřejných služeb v zemích EU

Státní úroveň	Telekomunikace, poštovní služby, elektrické sítě (doprava, distribuce, marketing), doprava a distribuce plynu, odpadní vody, vysokoškolské vzdělání, odborná příprava, sociální ochrana, nemocniční zdravotní služby, ambulantní zdravotní služby
Provinční, státní, regionální úroveň	Regionální doprava, regionální veřejná správa, regionální rozvoj, vodárenské služby, vzdělávací služby, zdravotní péče, kulturní služby, služby sociálního bydlení
Druhá úroveň (okresy, regiony)	Střední školy, ochrana životního prostředí, komunikace, územní plánování
První úroveň-místní samospráva	Správa místních silnic, voda, odpadní vody, komunální odpad, veřejná doprava, zdravotní a sociální ochrana, preprimární a primární vzdělání

Zdroj: vlastní zpracování dle Halásková (2015)

Český zákon o obcích vymezuje samostatnou působnost obce jako péči v územním obvodu obce o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku (Provazníková, 2015). Do kompetencí slovenských obcí patří úkoly fakultativní a úkoly obligatorní. Fakultativní úkoly jsou nepovinné, stát nemá žádný zájem vstupovat a zasahovat do těchto kompetencí. Je na rozhodnutí obce a kraje, v jakém rozsahu tyto služby bude zajišťovat. Jde např. o hudební školu, divadlo, koupaliště, sportovní halu atd. U obligatorních služeb je tomu jinak, zde je důležité pro stát, aby tato služba byla zajišťována. Proto požaduje od obcí a krajů plnění těchto funkcí, zároveň ale neukládá zákonem způsob a formu jejich zabezpečování. Další skupina kompetencí jsou kompetence dělené mezi státní správu a samosprávu. Společně sdílejí také náklady na tyto služby. Zákon předepisuje rozsah těchto kompetencí (Nižňanský, 2009). Podrobnější výčet kompetencí jednotlivých územních samospráv je uveden v tabulce č. 3.5, kde vidíme rozložení kompetencí v zemích se dvěma úrovněmi územních samospráv.

Tabulka 3.5 Kompetence územních samospráv v České republice a na Slovensku

ZEMĚ	1. místní úroveň	2. úroveň
	6 250 obcí	14 krajů
Česká republika	místní rozvoj	středoškolské vzdělání
	Zemědělství a lesní hospodářství	silniční síť
	městská policie	sociální služby
	zásobování vodou a odpadní vody	životní prostředí
	domovní odpad	doprava
	předškolní a základní vzdělání, ZUŠ,	regionální rozvoj
	bydlení	zdraví
	sociální služby	kulturní rozvoj
	prostorové plánování	památková péče
	spolupráce s ostatními obcemi	ochrana veřejného pořádku
	doprava	
	kulturní rozvoj	
	hřbitovní služby	
	osvětlení	
	kanalizace	
	údržba zeleně	
Slovenská republika	2 930 obcí	8 krajů
	údržba silnic	regionální rozvoj
	doprava	regionální síť cest
	životní prostředí	sekundární vzdělání
	místní rozvoj	sociální služby
	bydlení	kultura
	dodávka vody	nemocnice
	odpadní hospodářství	účast na civilní obraně
	kanalizace	
	zdravotnictví	
	předškolní a základní vzdělání	
	kultura	
	sport	
	sociální pomoc	

Zdroje: vlastní zpracování dle CEMR (2016), OECD (2015)

Struktura poskytovaných služeb je v obou sledovaných zemích obdobná. Ve Slovenské republice se zajišťují zdravotní služby na 1. místní úrovni, Česká republika má tuto kompetenci přidělenou druhé úrovni územní samosprávy. Co se týče např. školství, zřizuje jak Česká republika, tak Slovensko na místní úrovni mateřské školy, základní školy, zabezpečuje stravování žáků a péči o ně. Vyšší územní úroveň zřizuje vyšší odborné školy, gymnázia, střední školy, odborná učiliště a školská zařízení. Co se týče sociálních služeb, jsou kraje v České republice dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, důležitým subjektem, neboť se velkou měrou podílí na vytváření regionálních podmínek v poskytování sociálních služeb. Aby zajistili dostatečnou nabídku sociálních služeb, spolupracují s obcemi a s dalšími kraji, poskytovateli sociálních služeb. Obce jakožto nejmenší samosprávné jednotky státu jsou základními poskytovateli sociálních služeb. Jsou nejbližší ke svým občanům, a tak mohou nejlépe vyhodnocovat jejich potřeby a na základě zjištěných událostí pružně reagovat vhodným

rozhodnutím. Ze statutu jejich samostatné působnosti mohou v rámci sociálních služeb vytvářet takovou sociální politiku, která bude nezbytná pro udržení sociálního rozvoje na jejich území (Peková, 2008).

Hlavním úkolem obcí ve Francii je poskytovat veškeré služby svému obyvatelstvu, zejména v oblasti školství a kultury, v oblasti zdravotní a sociální péče, zajišťování provozu domovů důchodců. Hlavními kompetencemi departementů jsou sociální činnost, hlavně pak sociální dávky, sociální pomoc rodinám v těžké finanční situaci, pomoc při adopci dětí, pomoc starším osobám v podobě udržování domovů důchodců, pomoc postiženým osobám, podpora na bydlení. V oblasti zdravotnictví se departementy věnují hlavně zdravotní podpoře rodin s dětmi. Při zajišťování veřejných statků hraje ve Francii významnou roli Metropole. Jedná se o způsob meziobecní spolupráce, má přesně vymezené a rozšířené kompetence. Metropole zajišťují na svém území např. výstavbu a opravu silnic, zásobování pitnou vodou a odvod splašků, odpadové hospodářství, ekonomický rozvoj, může převzít departementální kompetence jako je podpora turistického ruchu, správa sportovních zařízení aj (Bromová, 2009). Jednoznačnou podmínku vzniku metropole představuje sjednocené ukládání obecních daní (Zákon č. 2015-991). Všechny úrovně územní samosprávy v Itálii mají povinné kompetence při zabezpečování veřejných služeb. V Itálii je značný rozdíl v kvalitě mezi územními samosprávami. To lze částečně vysvětlit rozdíly mezi disponibilními zdroji, avšak svoji roli hrají i kulturní faktory. Regionům jsou poskytovány právní a správní pravomoci, které jsou obzvláště relevantní v oblastech zemědělství, obchod, veřejné zdraví, cestovní ruch, veřejné práce a dálková hromadná doprava. Vzdělávání, doprava a územní rozvoj patří ke klíčovým oblastem, které zajišťují provincie a obce. Obce jsou odpovědné za poskytování služeb dodávky vody, plynu, energie, odpadové hospodářství, místní veřejná doprava, místní údržba silnic, vzdělávání dětí, služby pro zdravotně postižené, staré občany, děti, atd. (Argento, 2010). Nedávno přijaté zákony o reformě zdravotní péče přetvářejí zásady pro organizaci vnitrostátní zdravotnické služby. Především dávají převládající úlohu regionům, a to jak v oblasti řízení zdravotního plánování, tak ve zřizování a provozování zdravotnických zařízení a poskytování zdravotní péče. Města mají okrajovou roli v oblasti zdravotnictví a jejich úloha je pouze konzultativní. Především dávají převládající úlohu regionům, které sdílejí odpovědnost plánování a koordinaci se státem (Vesperini, 2007).

Podrobnější výčet kompetencí jednotlivých územních samospráv je uveden v tabulce č.3.6, kde vidíme rozložení kompetencí v zemích se dvěma úrovněmi územních samospráv.

Tabulka 3.6 Kompetence územních samospráv ve Francii a Itálii

ZEMĚ	1. místní úroveň	2. úroveň	3. úroveň
	35 416 obcí	96+5 departementů	14 regionů
Francie	městské plánování	sociální péče	hospodářský rozvoj
	sociální péče	sociální dávky	územní plánování
	vzdělávání	vzdělání	doprava
	údržba městských komunikací	kultura	vzdělání- správa středních a vysokých škol
	místní veřejný pořádek	ekonomický rozvoj	zdravotnictví
	vzdělávání	životní prostředí	řízení evropských strukturálních fondů
	ekonomický rozvoj		přeprava
	bydlení		kultura
	sociální péče		
	kulturní rozvoj		
	osvětlení		
	údržba zeleně		
	jachetní přístavy		
	životní prostředí		
Itálie	8 049 obcí	101 provincií	20 regionů
	sociální služby	kultura	mezinárodní vztahy s jinými regiony a s EU
	územní plánování	vzdělání	zahraniční obchod
	ekonomický rozvoj	životní prostředí	zdravotnictví
	veřejné služby	doprava	pozemky
	územní rozvoj	sběr odpadů	doprava
	životní prostředí	služby zaměstnanosti	výroba a dodávky energie
	kultura	civilní ochrana	územní plánování
		lov a rybolov	zemědělství
		údržba a rozšiřování vodních zdrojů	

Zdroje: vlastní zpracování dle CEMR (2016) a OECD (2015)

I nyní můžeme sledovat v tabulce č. 3.6 velmi podobné rozložení kompetencí mezi jednotlivými územními samosprávami ve Francii a v Itálii. V Itálii jsou kompetence v oblasti vzdělání svěřeny až 2. úrovni, tj. provinciím, zatímco ve Francii tuto službu zajišťuje již 1. místní úroveň.

3.3 Financování místních veřejných služeb

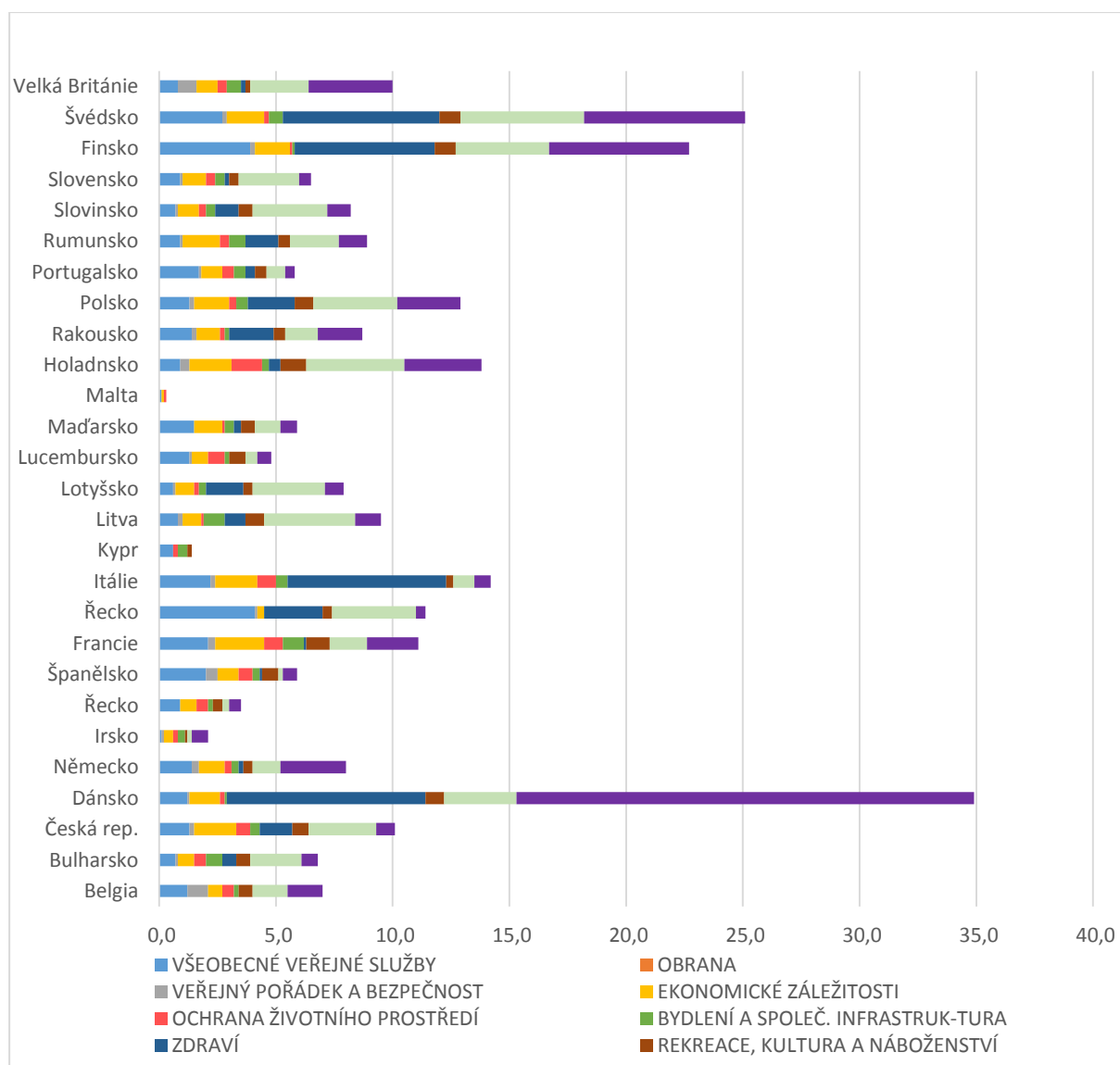
Financování veřejných služeb je rozsáhlý problém, ve kterém neexistuje jednotný přístup k řešení této otázky. Rozsah veřejných služeb a jejich poskytování úzce souvisí s finančními schopnostmi každé země. Veřejné služby jsou služby produkovány veřejnou správou, popřípadě neziskovými organizacemi. I pro produkci veřejných statků platí požadavek optimalizace nákladů na produkci veřejných statků, aby byly finanční prostředky vynaloženy maximálně úsporně, neboť objem dostupných zdrojů financování je vždy omezený (Peková, 2011). Problematikou financování veřejných služeb se zabývá řada autorů, např. Hamerníková

(2017); Provazníková (2015); Peková (2011); Halásková (2012); Buchanan (1980); Benčo (2012); Musgrave (1953); Stiglitz (1986).

Podíl výdajů místního rozpočtu na celkových výdajích se v rámci rozpočtových systémů liší v celé EU. Finanční schopnosti každé územní samosprávy ovlivňuje řada faktorů, např. geografie, územní organizace, úroveň decentralizace, ekonomická síla země.

Graf č.3.2 znázorňuje srovnání výdajů jednotlivých územních samospráv v zemích EU podle služeb v % z HDP v roce 2016.

Graf č. 3.2 Srovnání výdajů územních samospráv dle funkcí v zemích EU v roce 2016 (% z HDP)



Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Celkové územní výdaje jsou největší v severských zemích, tj. Dánsko, Finsko, Švédsko, tvoří zde více než 20% podílů z HDP. Nejnižší podíl celkových výdajů územní samosprávy na HDP vykazuje Malta, Kypr, Irsko. Co se týče jednotlivých služeb, největší podíl na HDP tvoří výdaje

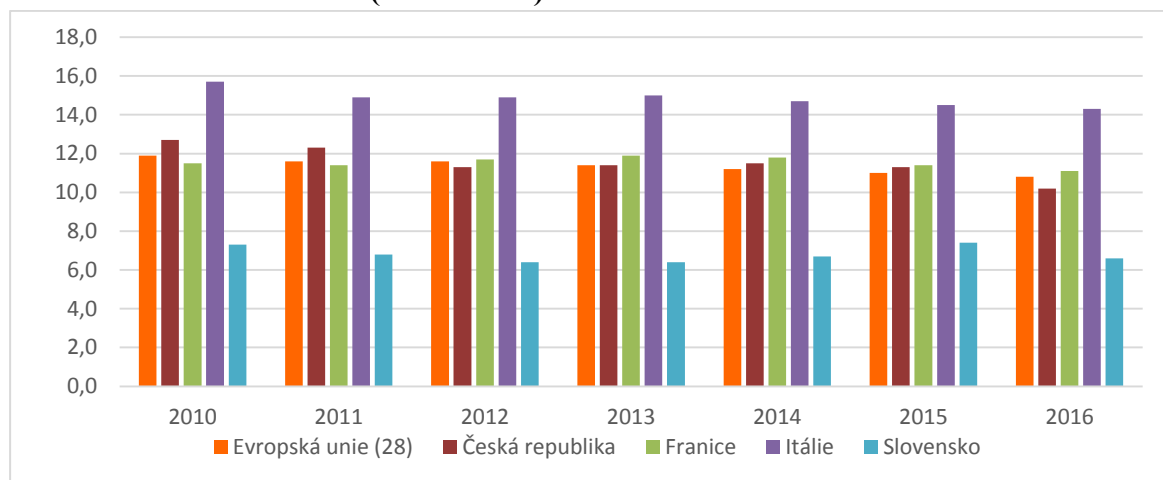
v kategorii všeobecné veřejné služby, vzdělání, sociální věci. Na úrovni územních samospráv se nevykládají žádné výdaje v oblasti obrany.

Při rozlišování jednotlivých způsobů poskytování veřejné služby je nutné současně zohlednit také hledisko způsobu jejich financování:

- financování z územních rozpočtů - pouze z veřejných zdrojů, poskytovatelem je buď organizace veřejného sektoru, ale může jí být také organizace soukromého sektoru - zisková nebo nezisková (jedná se o smluvní zajištění služby),
- kombinace veřejného a soukromého financování - na nákladech se podílí jak zadavatel (územní samospráva), tak dodavatel (soukromý sektor),
- soukromé financování - náklady na provoz služby nese soukromý subjekt, hradí je prostřednictvím uživatelských poplatků (Režuchová, 2014).

V grafu č. 3.3 je naznačen vývoj procentuálních podílů výdajů územních samospráv v zemích EU na HDP v letech 2010-2016.

Grafu č. 3.3 Srovnání podílu celkových výdajů územních samospráv ve vybraných zemích a v EU v letech 2010-2016 (v % z HDP)



Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Ve většině zemí EU dosáhly největší celkové výdaje územních samospráv jako podíl na HDP v roce 2010, v následujících letech byl mírně sestupný trend, v roce 2016 byl průměr výdajů místních samospráv v EU na HDP nejnižší, činil jen 10,8 % z HDP. Největší podíl výdajů územních samospráv na HDP jsou v Itálii, nejnižší je na Slovensku.

3.3.2 Místní veřejné výdaje ve vybraných zemích EU podle funkcí

Pro strukturální analýzu jednotlivých územních výdajů v České republice, Francii, Itálii a ve Slovenské republice budou v následující části práce využita data v členění výdajů vládních institucí podle mezinárodní klasifikace funkcí vládních institucí COFOG. Analýza bude provedena za časové období 2010-2016. V této práci se budeme dále zabývat komparacemi výdajů místní správy S1313. Členění dle klasifikace COFOG využívá řada studií, např. CEMR, DEXIA CEMR. Klasifikace COFOG je určena pro potřeby statistického zjišťování a mezinárodního pozorování statistických dat. Klasifikaci COFOG lze také využít pro specifické ekonomické nebo sociální studie. Jednak slouží pro analytické účely jak na národní, tak na místní úrovni, umožňuje díky svým komparativním možnostem snižovat nerovnosti ve výdajích a porovnávat koncepce veřejných politik. Analýza objemu a struktury veřejných výdajů je v současnosti jedním z klíčových aspektů procesu zvyšování kvality veřejných financí (Hamerníková, Maaytová, Ullíková, 2009). Výčet klasifikací obsahuje tabulka č. 3.7.

Tabulka č. 3.7 Klasifikace výdajů dle COFOG

Výdaj.položky	PODPOLOŽKY
Všeobecné veřejné služby	Výkonné a legislativní orgány, finanční a daňové záležitosti, vnější vztahy; zahraniční hospodářská pomoc; obecné služby; základní výzkum; výzkum a vývoj týkající se všeob. veřejných služeb; všeobecné veřejné služby; transakce veřejného dluhu, převody obecného charakteru mezi různými úrovněmi správy.
Obrana	Vojenská obrana; civilní obrana; zahraniční vojenská pomoc, výzkum a vývoj související s obranou;
Veřejný pořádek a bezpečnost	Policejní služby; protipožární služby; soudní řízení; věznice; výzkum a vývoj týkající se veřejného pořádku a bezpečnosti;
Ekonomické záležitosti	Obecné hospodářské, obchodní a pracovní záležitosti; zemědělství, lesnictví; rybolov a lov; palivo a energie; těžba, výroba a konstrukce; doprava; sdělení; ostatní průmysl. odvětví, výzkum a vývoj související s hospodářskými záležitostmi;
Ochrana živ. prostředí	Nakládání s odpady, nakládání s odpadními vodami; snížení znečištění; ochrana krajiny; výzkum a vývoj týkající se ochrany životního prostředí.
Bydlení a společenská infrastruktura	Rozvoj bydlení; komunitní rozvoj; zdroj vody; pouliční osvětlení; výzkum a vývoj týkající se bydlení a občanské vybavenosti; bydlení a občanská vybavenost
Zdraví	Lékařské výrobky, přístroje a zařízení; ambulantní služby; nemocniční služby; veřejné zdravotnické služby; výzkum a vývoj týkající se zdraví; zdraví
Rekreace, kultura a náboženství	Rekreační a sportovní služby; kulturní služby; vysílací a vydavatelské služby; náboženských a jiných komunitních služeb, výzkumu a vývoje týkajícího se rekreace, kultury a náboženství; rekreace; kultura a náboženství
Vzdělávání	Preprimární, primární, sekundární a terciární vzděl., postsekundární neterciární vzděl., vzdělávání neurčené, pomocné služby ve vzděl., výzkumu a vývoji
Sociální věci	Nemoc a postižení; starý věk; pozůstalé; rodinu a děti; nezaměstnanost; bydlení; výzkum a vývoj; sociální ochrana a sociální vyloučení

Zdroj: vlastní zpracování dle ČSÚ (2018)

Předmětem klasifikace COFOG je třídění výdajů jednotlivých vládních institucí, používá se 10 kategorií, které se nazývají segmenty služby. Podrobná analýza výdajů vybraných zemí EU dle klasifikace COFOG bude učiněna v kapitole č. 4.

3.3.3 Srovnání výdajů územních samospráv ve vybraných zemích EU

S rozsahem veřejných služeb a jejich zabezpečením jsou úzce spojeny finanční možnosti každé země, které jsou jedním z hlavních faktorů pro jejich rozvoj, kde významnou roli mají veřejné výdaje. Stěžejním problémem je stanovení objemů veřejných výdajů, jejich struktura, na co by měly být vynaloženy, na jaké potřeby s ohledem na dostupné zdroje financování (Halásková, 2013). Pohled na strukturu výdajů územní správy v České republice nabízí tabulka č. 3.8.

Tabulka č. 3.8 Srovnání výdajů územní správy ČR dle klasifikace COFOG v letech 2010-2016

Výdajové položky		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Všeobecné veřejné služby	% HDP	1,30%	1,20%	1,30%	1,40%	1,40%	1,30%	1,30%
	Mil. EUR	1 977,7	1 908,6	2 045,9	2 184,7	2 146,4	2 112,9	2 223,3
Obrana	% HDP	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Mil. EUR	32,2	24,9	12,4	45,2	21,4	14,4	6,5
Veřejný pořádek a bezpečnost	% HDP	0,20%	0,20%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
	Mil. EUR	323,1	314,0	269,2	307,3	290,5	342,5	348,5
Ekonomické záležitosti	% HDP	2,60%	2,30%	2,00%	2,00%	2,20%	2,10%	1,80%
	Mil. EUR	4 012,9	3 802,7	3 472,4	3 200,7	3 472,0	3 568,1	3 199,2
Ochrana životního prostředí	% HDP	0,90%	0,90%	0,90%	0,80%	0,90%	1,00%	0,60%
	Mil. EUR	1 440,8	1 528,5	1 500,5	1 325,4	1 420,8	1 637,7	1 132,4
Bydlení a společenská infrastruktura	% HDP	0,50%	0,50%	0,50%	0,60%	0,60%	0,50%	0,40%
	Mil. EUR	823,9	862,5	747,4	972,9	986,1	796,9	754,9
Zdraví	% HDP	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,40%	1,50%	1,40%
	Mil. EUR	2 350,9	2 474,5	2 384,9	2 312,7	2 190,6	2 532,4	2 492,7
Rekreace, kultura a náboženství	% HDP	0,90%	0,90%	0,80%	0,80%	0,80%	0,80%	0,70%
	Mil. EUR	1 477,7	1 399,0	1 288,7	1 277,9	1 271,4	1 318,1	1 302,7
Vzdělávání	% HDP	3,30%	3,30%	3,20%	3,20%	3,20%	3,10%	2,90%
	Mil. EUR	5 150,5	5 434,3	5 093,4	5 006,0	5 008,7	5 261,6	5 107,6
Sociální věci	% HDP	1,50%	1,40%	0,80%	0,80%	0,80%	0,80%	0,80%
	Mil. EUR	2 295,6	2 362,3	1 351,7	1 299,0	1 276,4	1 413,4	1 398,4

Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Největší podíl výdajů územní správy dle klasifikace COFOG zaujímá segment vzdělání, ekonomické záležitosti, zdraví a všeobecné služby. Ve sledované časové řadě se jednotlivé výdaje územní samosprávy příliš nemění, podíl výdajů na HDP je stabilní.

Výdaje rozpočtu obcí ČR závazně člení rozpočtová skladba. Důležité je členění výdajů z hlediska rozpočtového plánování, a to na plánované a neplánované (Nahodil, 2009). Rozhodující skupinou výdajů rozpočtů obcí jsou běžné výdaje související s financováním zabezpečování veřejných statků, jak preferovaných, tak ostatních, zejména lokačních, zajišťovaných prostřednictvím organizací, které obce k tomuto účelu zřídily. Běžné výdaje představují v průměru zhruba 2/3 z celkových výdajů rozpočtů obcí. Kapitálové výdaje souvisejí s financováním investic v lokálním veřejném sektoru. Podílejí se v průměru 1/3 na celkových výdajích rozpočtů obcí. Na financování investic získávají obce nenávratné účelové investiční dotace ze státního rozpočtu (Peková, 2011). Podíl jednotlivých výdajů dle druhového třídění je znázorněn v příloze č. 5a). V důsledku decentralizace veřejné správy zajišťují a financují kraje veřejné statky pro obyvatelstvo, na které plyne podstatná část výdajů kraje. Výdaje krajů ČR dělíme z hlediska druhového třídění rozpočtové skladby na běžné výdaje a kapitálové výdaje. V rámci běžných výdajů dominují neinvestiční dotace neziskovým a podobným organizacím a neinvestiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím. Dle odvětvového členění běžných výdajů krajů mají zcela dominantní roli výdaje na vzdělání. Jedná se zejména o neinvestiční transfery příspěvkovým organizacím ve školství a o přímé náklady na vzdělání poskytnuté z rozpočtů krajů základním školám zřizovaným obcemi (Jílek, 2008). Podíl jednotlivých výdajů dle druhového třídění je znázorněn v příloze č. 5b).

Výdajovou strukturu rozpočtu územní samosprávy ve Slovenské republice můžeme diferencovat na běžné a kapitálové výdaje. Dominantní úlohu hrají výdaje běžné, které slouží k zajištění běžného chodu obce, jako jsou platy zaměstnanců, nákup zboží, materiálů, energetických surovin, apod. Kapitálové výdaje slouží k financování investičních potřeb většinou dlouhodobého charakteru. Jde o výdaje na infrastrukturu, nákup akcií a majetkových podílů (Rektořík, 2002). Dle zákona č. 583/2004Z.z. hradí obce z obecního rozpočtu tyto výdaje:

- Závazky obce,
- Výdaje na samosprávu, na činnost příspěvkových organizací,
- Výdaje na úhradu přeneseného výkonu státní správy,
- Výdaje spojené se správou, údržbou a zhodnocováním majetku obce,
- Závazky vzniklé ze spolupráce s jinou obcí nebo s vyšším územním celkem,
- Výdaje vyplývající z mezinárodní spolupráce obce,
- Úroky z přijatých úvěru, půjček a návratných finančních výpomocí,
- Výdaje související s emisí cenných papírů vydaných obcí.

Obdobně jako v ČR, zauímají na Slovensku největší podíl běžné výdaje. Toto znázorňuje graf v příloze č. 6a). V příloze č. 6b) můžeme sledovat složení výdajů krajů Slovenské republiky. Výdaje dle strukturálního členění jako podíl na HDP a také v hodnotě mil. EUR znázorňuje tabulka č. 3.9.

Tabulka č. 3.9 Srovnání výdajů územní správy na Slovensku dle klasifikace COFOG v letech 2010-2016

Výdajové položky		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Všeobecné veřejné služby	% HDP	0,90%	0,90%	0,80%	0,80%	0,90%	0,90%	0,90%
	Mil. EUR	610,0	636,7	614,6	622,7	663,8	748,3	747,0
Obrana	% HDP	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Mil. EUR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Veřejný pořádek a bezpečnost	% HDP	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%
	Mil. EUR	55,1	54,1	54,3	56,4	60,6	67,4	67,4
Ekonomické záležitosti	% HDP	1,40%	1,20%	1,20%	1,10%	1,10%	1,50%	1,00%
	Mil. EUR	946,2	882,0	843,7	813,6	874,7	1 171,6	835,9
Ochrana životního prostředí	% HDP	0,50%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,50%	0,40%
	Mil. EUR	349,4	315,4	301,8	300,1	314,9	371,7	294,1
Bydlení a společenská	% HDP	0,60%	0,50%	0,50%	0,40%	0,40%	0,60%	0,40%
	Mil. EUR	423,0	378,8	338,3	315,8	335,5	468,3	320,6
Zdraví	% HDP	0,20%	0,10%	0,10%	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%
	Mil. EUR	108,7	105,7	107,5	112,5	117,2	169,3	192,1
Rekreace, kultura a náboženství	% HDP	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%
	Mil. EUR	301,4	292,0	276,2	280,1	294,9	340,9	327,8
Vzdělávání	% HDP	2,60%	2,50%	2,40%	2,50%	2,60%	2,70%	2,60%
	Mil. EUR	1 776,0	1 760	1 780,6	1 882,0	2 015,4	2 115,5	2 138,6
Sociální věci	% HDP	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
	Mil. EUR	350,4	350,9	339,8	361,8	389,2	423,2	399,2

Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Největší podíl ve struktuře výdajů mají výdaje na vzdělání, které v průběhu sledovaných let mírně rostly. Podíl těchto výdajů na HDP se pohybuje ve sledovaných letech od 2,4 % až 2,7 %. Také výdaje na zdraví ve sledovaném období rostly, rozdíl mezi lety 2010 až 2016 byl nárůst cca o 78 %. Další významný podíl mají výdaje na ekonomické záležitosti a na všeobecnou správu, u obou je podíl na HDP oscilující kolem 1 %.

Výdaje obcí ve Francii představují důležitou součást obecního rozpočtu. Jsou rozděleny na výdaje běžné a kapitálové. Běžné výdaje zahrnují především pravidelně probíhající finanční transakce, jejichž úhrada je pro obce povinná. Mezi běžné výdaje patří:

- náklady na platy zaměstnanců - hlavní výdajová položka obecního rozpočtu,
- úroky z úvěrů,
- náklady na provoz a vybavenost obecních institucí,
- provozní náklady spojené s fungováním obcí,
- finanční spoluúčast na poskytování služeb externími společnostmi (sociální služby).

Kapitálové výdaje zahrnují výdaje do investičních projektů, které obec zajišťuje nepravidelně:

- splátky půjček,
- stavební práce,
- nákup nemovitostí a movitého zařízení dlouhodobé spotřeby do veřejných budov,
- projekty v oblasti infrastruktury,
- nákup cenných papírů (Vie-publique, 2017).

Výdaje územní samosprávy ve Francii v letech 2010-2016 znázorňuje graf v příloze č. 7. V roce 2013 došlo ke skokovému nárůstu výdajů o 8,2 mil EUR, v roce 2014 dosáhly výdaje nejvyšších hodnot, poté došlo v následujících letech k jejich poklesu. Detailní pohled na strukturu výdajů územní samosprávy dle klasifikace COFOG poskytuje tabulka č. 3.10.

Tabulka č. 3.10 Struktura výdajů územní správy ve Francii dle klasifikace COFOG

Výdajové položky		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Všeobecné veřejné služby	% HDP	2,10%	2,00%	2,20%	2,30%	2,20%	2,20%	2,10%
	Mil. EUR	41 897,0	41 821,0	46 785,0	47 997,0	48 266,0	47 499,0	47 878,0
Obrana	% HDP	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Mil. EUR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Veřejný pořádek a bezpečnost	% HDP	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%
	Mil. EUR	6 961,0	7 008,0	7 143,0	7 214,0	7 342,0	7 426,0	7 483,0
Ekonomické záležitosti	% HDP	2,20%	2,20%	2,20%	2,30%	2,20%	2,20%	2,10%
	Mil. EUR	44 748,0	45 008,0	46 573,0	48 382,0	47 613,0	47 218,0	46 260,0
Ochrana životního prostředí	% HDP	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,80%
	Mil. EUR	17 457,0	18 643,0	18 727,0	19 079,0	19 416,0	19 303,0	18 296,0
Bydlení a společenská infrastruktura	% HDP	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	0,90%	0,90%	0,90%
	Mil. EUR	19 883,0	20 476,0	19 826,0	20 876,0	20 067,0	19 291,0	19 128,0
Zdraví	% HDP	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%
	Mil. EUR	1 652,0	1 725,0	1 784,0	1 820,0	1 809,0	1 776,0	1 752,0
Rekreace, kultura a náboženství	% HDP	1,10%	1,10%	1,10%	1,20%	1,10%	1,10%	1,00%
	Mil. EUR	21 748,0	22 941,0	23 759,0	25 076,0	24 454,0	23 239,0	22 735,0
Vzdělávání	% HDP	1,70%	1,60%	1,70%	1,70%	1,70%	1,70%	1,60%
	Mil. EUR	33 785,0	33 977,0	35 357,0	36 356,0	36 977,0	36 941,0	36 515,0
Sociální věci	% HDP	2,10%	2,10%	2,10%	2,10%	2,20%	2,20%	2,20%
	Mil. EUR	41 690,0	43 747,0	44 031,0	45 424,0	46 697,0	47 601,0	48 167,0

Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Z tabulky č. 3.10 je patrné, že největší výdaje jsou poskytovány na všeobecné veřejné služby, ekonomické záležitosti a sociální věci. Výdaje v těchto jednotlivých segmentech jsou vyšší než výdaje na vzdělávání. Zatímco výdaje na vzdělávání činí cca 1,7 % z HDP, výdaje na veřejné služby, ekonomické záležitosti a sociální věci jsou vyšší než 2 % z HDP. Výdaje na sociální

správu ve sledovaných letech mírně rostly, v období mezi lety 2012 a 2016 vzrostly o cca 10 %.

Místní samospráva v Itálii a zásada subsidiarity mezi regiony jsou přiznány italskou ústavou. Reforma z roku 2001 podstatně změnila vztah mezi ústředním státem a nižšími úřady, čímž se otevřela cesta k fiskálnímu federalismu. Zákon č. 56/2014 iniciuje novou fázi reforem založením metropolitních měst, zrušením volitelných orgánů provincií a novou definicí jejich kompetencí. Strukturální pohled na výdaje územní správy poskytuje tabulka č. 3.11.

Tabulka č. 3.11 Struktura výdajů územní správy v Itálii dle klasifikace COFOG

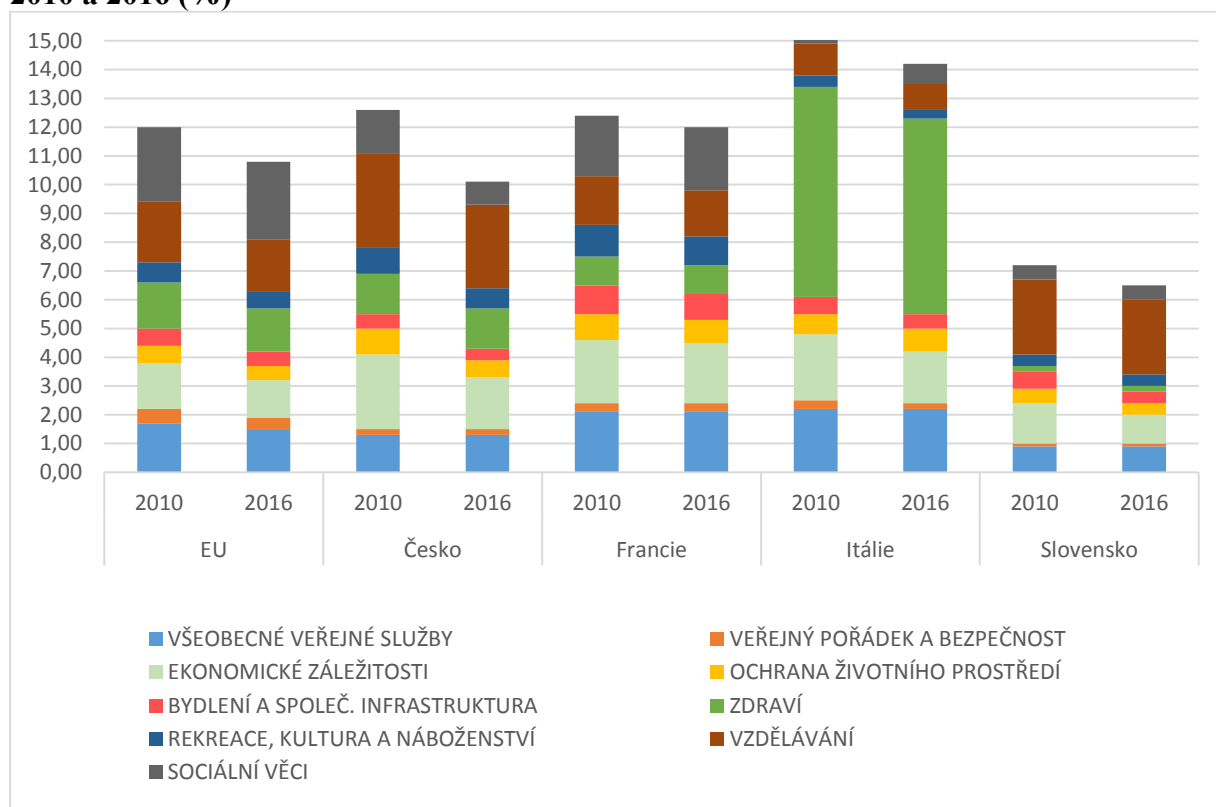
Výdajové položky		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Všeobecné veřejné služby	% HDP	2,20%	2,00%	2,00%	2,00%	2,10%	2,20%	2,20%
	Mil. EUR	35 491,0	32 288,0	32 928,0	32 664,0	33 803,0	34 768,0	36 655,0
Obrana	% HDP	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%
	Mil. EUR	21,0	20,0	21,0	22,0	20,0	20,0	20,0
Veřejný pořádek	% HDP	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,20%	0,20%	0,20%
	Mil. EUR	4 381,0	4 310,0	4 296,0	4 234,0	3 980,0	3 921,0	3 800,0
Ekonomické záležitosti	% HDP	2,30%	2,20%	2,10%	2,00%	1,90%	1,90%	1,80%
	Mil. EUR	36 171,0	35 400,0	33 178,0	32 893,0	31 249,0	31 553,0	30 534,0
Ochrana životního prostředí	% HDP	0,70%	0,80%	0,80%	0,90%	0,90%	0,90%	0,80%
	Mil. EUR	11 884,0	12 576,0	12 708,0	14 053,0	13 894,0	14 367,0	13 749,0
Bydlení a společenská infrastruktura	% HDP	0,60%	0,60%	0,60%	0,60%	0,50%	0,60%	0,50%
	Mil. EUR	9 953,0	9 419,0	10 232,0	9 808,0	8 820,0	9 554,0	8 974,0
Zdraví	% HDP	7,30%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	6,90%	6,80%
	Mil. EUR	116 646	114 466	113 225	112 244	113 186	113 342	114 393
Rekreace, kultura a náboženství	% HDP	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,30%	0,30%	0,30%
	Mil. EUR	6 801,0	6 443,0	5 832,0	5 780,0	5 167,0	5 654,0	5 418,0
Vzdělávání	% HDP	1,10%	1,10%	1,00%	1,00%	1,00%	0,90%	0,90%
	Mil. EUR	18 098,0	17 231,0	16 397,0	16 480,0	15 577,0	15 300,0	14 639,0
Sociální věci	% HDP	0,80%	0,80%	0,80%	0,80%	0,70%	0,70%	0,70%
	Mil. EUR	13 243,0	12 585,0	12 118,0	12 140,0	12 009,0	11 493,0	11 505,0

Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Dle tabulky č. 3.11 je patrné, že jednoznačně nejvyšší výdaje jsou v segmentu zdraví, dosahují 7 % podílů na HDP. Je to největší podíl ze sledovaných zemí. Další významnou položkou jsou výdaje na všeobecné veřejné služby a ekonomické záležitosti. V porovnání mezi lety 2010 a 2016 došlo k nárůstu výdajů na všeobecné veřejné služby, ochranu životního prostředí a zdraví. Výdaje místních vlád činí 31 % celkových výdajů vládních institucí, přičemž samotné regiony představují 20 %. Tyto poměry se od roku 2000 téměř nezměnily. Provincie nemají téměř žádné výdajové pravomoci - jen asi 5% celkových výdajů místní správy. Z toho vyplývá, že podíl obcí na celkových výdajích vládních institucí je těsně pod 10 %. Výdaje rozpočtu obcí v Itálii

se dělí na výdaje na běžném účtu, výdaje kapitálové, náklady na splácení půjček a poplatky za služby jménem třetích stran (Division of powers, 2012). Výdaje územní samosprávy měly v posledních 7 letech mírně klesající průběh. V roce 2014 poklesly oproti roku 2010 o 5 %, což znázorňuje graf v příloze č. 7. Komparaci struktury územních výdajů jako podílu na HDP ve vybraných zemích a průměru zemí EU v letech 2010 a 2016 přináší graf č. 3.4.

Graf č. 3.4 Srovnání výdajů územních samospráv jako podílu na HDP dle funkcí roce 2010 a 2016 (%)



Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Graf č. 3.4 ukazuje, že struktura jednotlivých podílů výdajů územních samospráv na HDP se ve sledovaných letech příliš nemění. Můžeme ale sledovat výraznější rozdíly ve složení poskytovaných služeb mezi jednotlivými zeměmi. Zatímco Slovenská republika má podíl lokálních výdajů na HDP na zdravotnictví minimální a činí jen 0,2 %, v Itálii se vynakládá na tuto službu okolo 7 %. Naopak na vzdělání se na Slovensku na územní úrovni vynakládá větší podíl na HDP (2,6 %), než je průměr EU (2 %). To platí také o České republice, kde se financuje vzdělání na územní úrovni cca 3% z HDP. Francie a Itálie financuje větším podílem z HDP než je evropský průměr všeobecné veřejné služby (cca 2,2 %). Služby v sociální oblasti jsou ve sledovaných zemích financovány menším podílem, než je průměr zemí EU, nejnižší podíl

vynakládá Slovenská republika, tj. 0,5 % z HDP. V tabulce č. 3.12 vidíme územní výdaje na jednotlivé služby v přepočtu na jednoho obyvatele země v roce 2010 a 2016.

Tabulka č. 3.12 Výdaje územních samospráv dle funkcí na jednoho obyvatele země v letech 2010 a 2016 (EUR)

	Česko			Francie			Itálie			Slovensko		
Výdajové položky	2010	2016	rozdíl v %	2010	2016	rozdíl v %	2010	2016	rozdíl v %	2010	2016	rozdíl v %
Všeobecné veřejné služby	188	211	12	666	727	9	587	603	3	113	138	22
Veřejný pořádek a bezpečnost	31	33	8	111	114	3	72	63	-14	10	12	22
Ekonomické záležitosti	382	304	-20	711	702	-1	598	502	-16	175	154	-12
Ochrana životního prostředí	137	108	-21	277	278	0	196	226	15	65	54	-16
Bydlení a společenská infrastruktura	78	72	-8	316	290	-8	165	148	10	78	59	-25
Zdraví	224	237	6	26	27	1	1 929	1 882	-2	20	35	76
Rekreace, kultura a náboženství	141	124	-12	346	345	0	112	89	-21	56	61	8
Vzdělávání	490	486	-1	537	554	3	299	241	-20	329	395	20
Sociální věci	218	133	-39	663	731	10	219	189	-14	65	74	13

Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Z tabulky č. 3.12 je patrné, že největší územní výdaje na obyvatele ve všech segmentech služeb mimo zdraví má Francie. Nejvíce financí přitom vynakládá na sociální věci, kde došlo ještě mezi sledovanými léty k nárůstu výdajů. Nejnižší výdaje má v oblasti zdraví. Mezi rokem 2010 a 2016 došlo u Francie k poklesu lokálních výdajů na bydlení a společenskou infrastrukturu. Itálie má největší lokální výdaje v oblasti zdraví, v roce 2010 dosáhly výše 1 929 EUR na osobu. Došlo zde mezi sledovanými léty k poklesu lokálních výdajů v oblasti ekonomických záležitostí, vzdělání, sociálních věcí a kultury. Ve sledovaných letech můžeme pozorovat výraznější změnu v České republice v oblasti sociálních věcí, pokles o 39 % a na Slovensku k nárůstu výdajů na zdraví o 76 % a k poklesu výdajů na bydlení a společenskou infrastrukturu. Obě tyto země mají největší územní výdaje na vzdělání a nejnižší na veřejný pořádek.

4. SROVNÁNÍ PŘÍSTUPŮ K FISKÁLNÍ DECENTRALIZACI PŘI ZAJIŠŤOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB VE VYBRANÝCH ZEMÍCH EU

V oblasti fiskální decentralizace neexistuje jednoznačný univerzální ukazatel míry decentralizace. Rozsah fiskální decentralizace lze vyjádřit odlišně, záleží na volbě vhodného indikátoru. Měřením fiskální decentralizace se ve svých studiích zabývá např. Jílek (2008); Martínez-Vázquez, McNab, 2003; Crucq a Hemminga, (2007); Wollner a Phillip (1998); Světová banka; Mezinárodní měnový fond (2011).

Níže bude provedena analýza fiskální decentralizace z hlediska příjmů a výdajů v České republice, Slovensku, Itálii a Francii v letech 2010-2016. Analýza bude provedena dle těchto kritérií.

- **ukazatel příjmové decentralizace**, kde bude sledován poměr vlastních příjmů decentralizovaných úrovní vlád s celkovými příjmy veřejné vlády bez obdržených dotací. Zároveň bude srovnáván podíl příjmů územních vlád k HDP,
- **ukazatel výdajové decentralizace**, kde bude sledován poměr výdajů decentralizovaných úrovní vlád s výdaji veřejné vlády,
- **ukazatel odvětvové výdajové decentralizace**, který bude hodnocen dle klasifikace COFOG.

V rámci tohoto rozboru budou podrobně analyzovány služby vzdělání, zdraví, sociální věci a všeobecné veřejné služby. Dále bude zkoumán vztah mezi mírou příjmové a výdajové decentralizace a následujícími ukazateli: počet obyvatel země, počet municipalit v zemi, počet úrovní územních samospráv, průměrný počet obyvatel municipalit. Tento vztah bude analyzován na základě údajů z roku 2016. V závěru kapitoly budou ověřovány dvě výzkumné otázky:

- 1) Je velikost příjmové a výdajové fiskální decentralizace ve vybraných zemích EU závislá na velikosti veřejného sektoru?
- 2) Souvisí velikost příjmové a výdajové fiskální decentralizace ve vybraných zemích EU na změnách v počtu obyvatel země?

4.1 Srovnání příjmových decentralizačních poměrů ve vybraných zemích EU

Vývoj příjmové decentralizace RD1 ve vybraných zemích Evropské unie v letech 2010-2016 dokumentuje tabulka č. 4.1. Příjmová decentralizace je vypočtena jako poměr příjmů

decentralizovaných úrovní vlády bez přijatých transferů s celkovými konsolidovanými příjmy vlády.

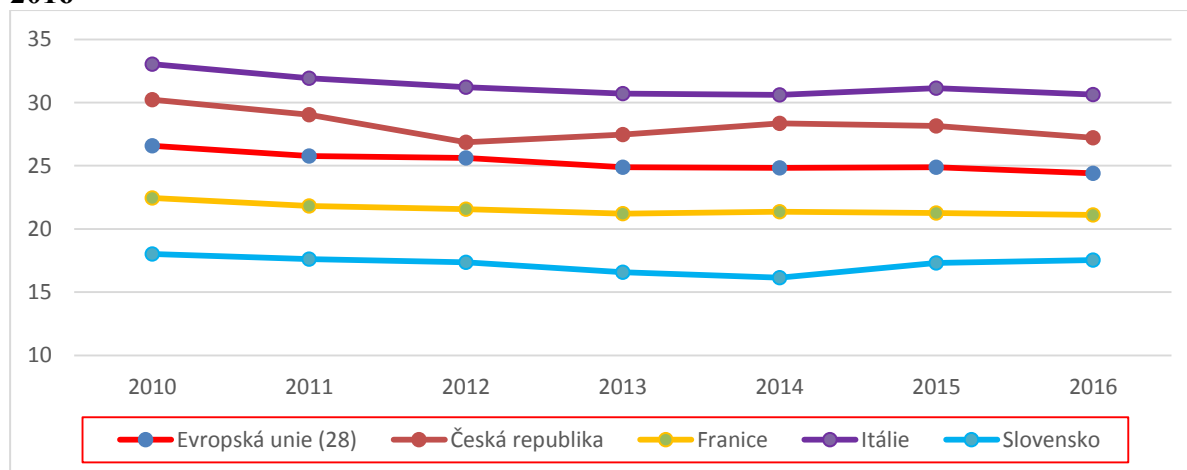
Tabulka č. 4.1 Srovnání indikátoru příjmové decentralizace RD1 ve vybraných zemích EU v letech 2010-2016 (%)

ZEMĚ/ROK	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Evropská unie (28)	26,58	25,77	25,61	24,89	24,84	24,87	24,40
Česká republika	30,22	29,04	26,86	27,47	28,35	28,16	27,22
Francie	22,45	21,82	21,58	21,20	21,36	21,26	21,11
Itálie	33,04	31,93	31,21	30,72	30,62	31,15	30,64
Slovensko	18,02	17,61	17,37	16,58	16,15	17,32	17,53

Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Decentralizace příjmů místních vlád je ve vybraných zemích stabilní a v průběhu sledovaných let se příliš nemění. Nejnižší stupeň decentralizace příjmů vykazuje Slovensko, dosahuje v průměru 17,22 %. Následuje Francie s průměrnou hodnotou 21,5 %. V České republice došlo mezi lety 2010 a 2016 k poklesu příjmové decentralizace o cca 3 % body, ve sledovaném období má průměrnou hodnotu 28,18 %. Nejvyšší míru fiskální příjmové decentralizace můžeme sledovat u Itálie, kde došlo k poklesu mezi lety 2010 a 2016 o 2,4 %. V průběhu sledovaných let dosahovala průměrné hodnoty 31,32 %. V grafu č. 4.1 je znázorněn vývoj příjmové decentralizace ve sledovaných zemích v letech 2010-2016.

Graf č. 4.1 Srovnání vývoje příjmové decentralizace ve vybraných zemích v letech 2010-2016



Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

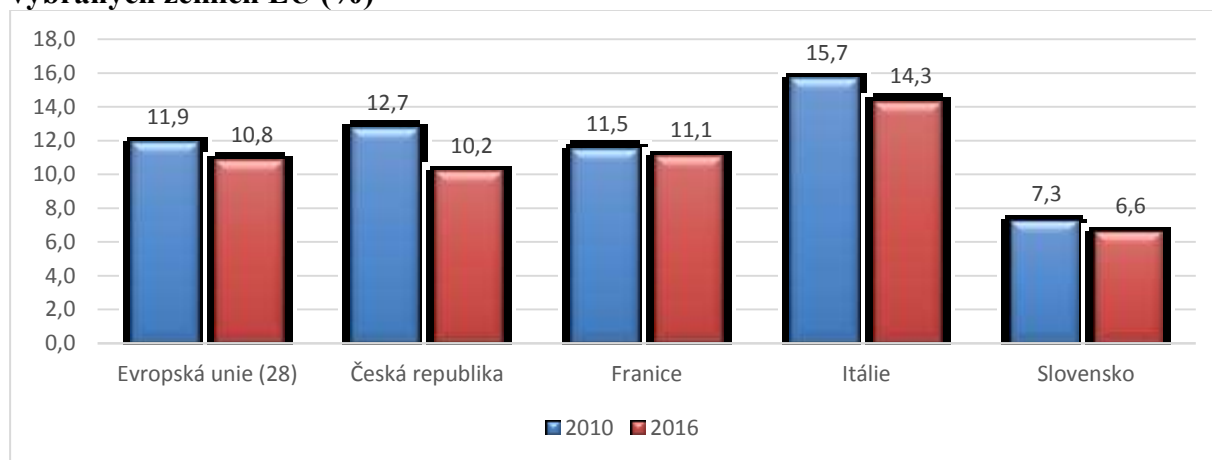
Vývoj příjmové decentralizace ve vybraných zemích a sledovaném období se jeví jako stabilní s mírně kolísavým trendem. V Itálii je možné sledovat pokles hodnot o 2,4 %, nejnižší hodnota byla v roce 2016. V České republice došlo k poklesu o 3 %, nejnižší hodnota byla v roce 2012. Ve Slovensku byla nejnižší hodnota v roce 2014 a ve Francii v roce 2016. V zemích EU byl

pokles o 2 %, nejnižší hodnota byla v roce 2016. V průběhu sledovaného období má Česká republika společně s Itálií vyšší hodnoty příjmové decentralizace, než je průměr zemí EU.

Vzhledem ke komplexnosti jevu fiskální decentralizace je vhodné konstruovat více ukazatelů, které doplní obrázek o míře fiskální decentralizace v dané zemi (Jílek, 2008).

Další pohled, který umožňuje analyzovat decentralizaci, je podíl příjmů lokálních vlád na HDP. V grafu č. 4.2 jsou k dispozici údaje podílů lokálních příjmů na HDP ve vybraných zemích EU ve dvou různých letech.

Graf č. 4.2 Srovnání příjmů územních samospráv na HDP v roce 2010 a 2016 v EU a vybraných zemích EU (%)



Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Také z grafu č. 4.2 je patrné, že příjmy územní samosprávy Itálie v poměru k HDP jsou ze sledovaných zemí nejvyšší. Mezi lety 2010 a 2016 došlo k poklesu hodnot v Itálii o 1,4 %. Hodnoty v České republice a Francii se pohybují v průměru Evropské unie, u obou zemí došlo v roce 2016 v porovnání s rokem 2010 k poklesu lokálních podílů příjmů na HDP a to v ČR o 2,5 % a ve Francii o 0,4 %. Nejnižší úroveň podílů lokálních příjmů na HDP vykazuje Slovensko, jehož podíl příjmů územní samosprávy na HDP je o zhruba 3 % nižší, než je evropský průměr a mezi roky 2010 a 2016 podíl ještě poklesl o 0,7 %.

4.2. Srovnání výdajových decentralizačních poměrů ve vybraných zemích EU

Výdajové decentralizační poměry je možno členit na agregátní a odvětvové. Podíly jednotlivých druhů výdajů místních samospráv na celkových výdajích se mezi jednotlivými státy liší. Srovnání výdajové decentralizace ve vybraných zemích v letech 2010-2016 poskytuje tabulka č. 4.2. Výdajový decentralizační poměr bude vypočten jako poměr celkových výdajů decentralizované úrovně vlády snížených o transfery poskytnuté decentralizovanou úrovní

vlády, k celkovým výdajům veřejné vlády sníženým o transfery poskytované mezi úrovněmi vlády.

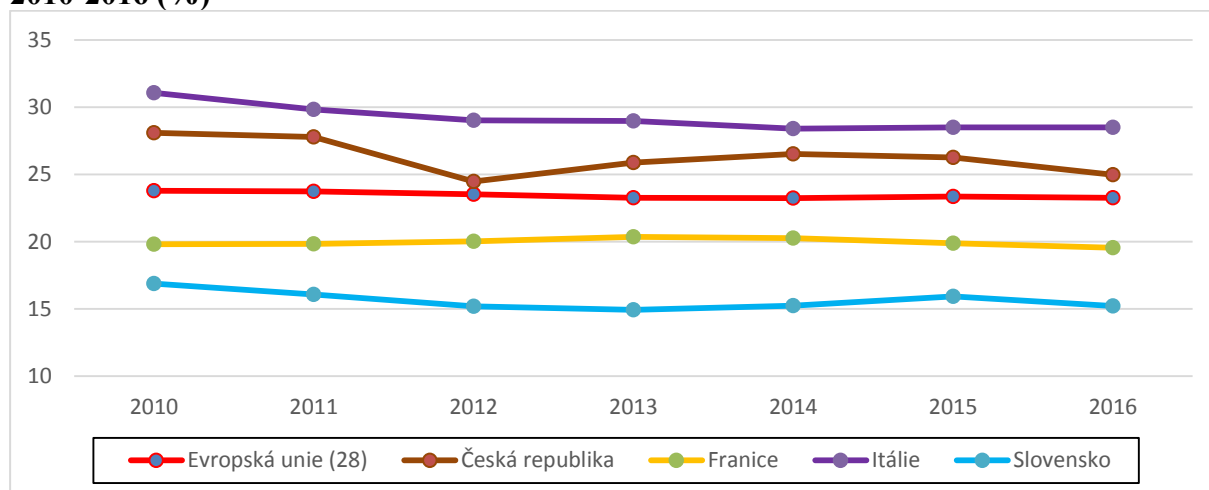
Tabulka č. 4.2 Srovnání indikátoru výdajové decentralizace ED1 ve vybraných zemích v letech 2010-2016 (%)

ZEMĚ/ROK	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Evropská unie (28)	23,79	23,73	23,52	23,25	23,22	23,36	23,25
Česká republika	28,10	27,78	24,47	25,88	26,53	26,27	24,96
Francie	19,81	19,82	20,01	20,34	20,24	19,87	19,54
Itálie	31,07	29,84	29,02	28,96	28,40	28,49	28,49
Slovensko	16,86	16,06	15,18	14,93	15,23	15,91	15,21

Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Opět můžeme sledovat, že Česká republika a Itálie vykazuje míru decentralizace výdajů vyšší, než je průměr v EU. Přičemž Itálie měla ve sledovaném období mírný pokles, přesto je rozdíl mezi průměrem zemí EU a Itálií cca 5 %. Nejvyšší hodnoty v České republice je dosaženo v roce 2010, kde byla míra výdajové fiskální decentralizace 28,1 %. Nejnižší míru výdajové decentralizace má Slovensko, pohybující se ve sledovaných letech v rozmezí 15 až 16 %. Francie má hodnotu výdajové fiskální decentralizace ve sledovaném období na úrovni 20 %. Vývoj výdajové decentralizace můžeme lépe vidět také v grafu č. 4.3.

Graf č. 4.3 Srovnání vývoje výdajové decentralizace ve vybraných zemích EU v letech 2010-2016 (%)



Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Údaje ukazují, že úroveň výdajové decentralizace je v daném období relativně stabilní, přesto dochází k mírnému poklesu hodnot. V České republice došlo k poklesu výdajové decentralizace v roce 2012 (o 3,3 %), následující roky poté opět průběžně rostla a to až na hodnotu 26,30 % a v roce 2016 poté došlo opět k mírnému poklesu o 1,30 %. Na Slovensku byla nejnižší hodnota zaznamenaná v roce 2013 (14,93 %), v Itálii v roce 2014 (18,4 %), ve Francii v roce 2016 (19,54 %) a v ČR v roce 2012 (24,47%). V Zemích EU bylo dosaženo

nejnižší hodnoty v roce 2014 (23,22 %). Ve většině sledovaných zemí bylo nejvyšší výdajové decentralizace dosaženo v roce 2010.

4.3 Srovnání odvětvových výdajových decentralizačních poměrů ve vybraných zemích EU

Důležitým faktorem při určování typu fiskální decentralizace je rozsah, v němž je subnárodním entitám dána samostatnost při určování alokace jejich výdajů (Worldbank, 2016). Rozdělení výdajových kompetencí je prvním krokem k fiskální decentralizaci. Místní samosprávy všech sledovaných států vydávají velkou část finančních prostředků na jeden z těchto tří druhů výdajů: zdravotnictví, školství, veřejná správa. Tabulka č 4.3 uvádí podrobné výsledky propočtů decentralizace výdajů dle funkcí COFOG v roce 2016 a 2010 a uvádí rozdíly mezi těmito lety.

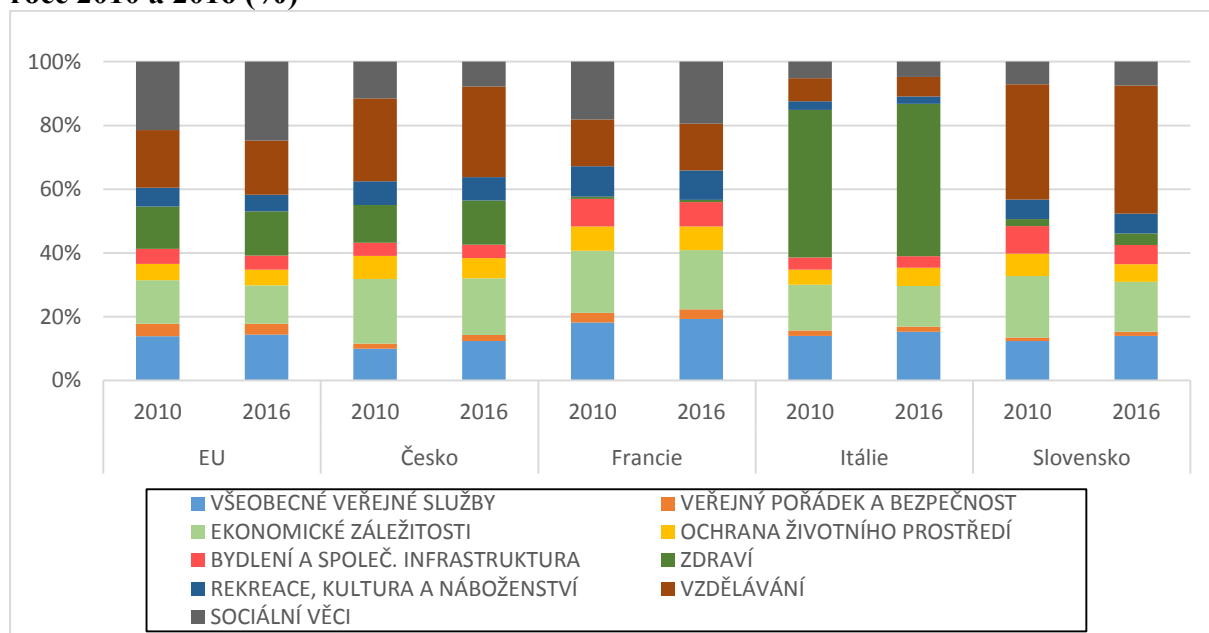
Tabulka č. 4.3 Srovnání odvětvové výdajové decentralizace dle funkcí COFOG ve vybraných zemích EU v roce 2010 a 2016 (%)

Výdajové položky	rok	EU	Česko	Francie	Itálie	Slovensko
Všeobecné veřejné služby	2010	24,81	28,33	30,78	26,56	18,46
	2016	25,94	30,30	34,99	27,62	17,49
	rozdíl	1,13	1,97	4,21	1,05	-0,97
Veřejný pořádek a bezpečnost	2010	24,75	10,54	20,63	13,51	3,77
	2016	21,75	11,36	20,35	12,05	3,60
	rozdíl	-3,00	0,82	-0,28	-1,46	-0,18
Ekonomické záležitosti	2010	33,13	34,57	45,89	56,61	26,45
	2016	36,76	27,40	47,37	51,71	18,27
	rozdíl	3,63	-7,17	1,49	-4,91	-8,18
Ochrana životního prostředí	2010	72,70	93,36	91,36	86,14	66,36
	2016	74,56	86,44	87,12	91,50	55,70
	rozdíl	1,86	-6,92	-4,24	5,35	-10,66
Bydlení s společenská infrastruktura	2010	68,23	56,87	77,82	81,75	82,78
	2016	78,38	73,23	83,82	81,57	80,49
	rozdíl	10,15	16,36	6,01	-0,18	-2,29
Zdraví	2010	21,92	19,24	1,03	97,92	2,23
	2016	21,00	18,96	0,96	97,87	3,21
	rozdíl	-0,92	-0,28	-0,07	-0,05	0,98
Rekreace, kultura a náboženství	2010	61,21	60,54	78,50	57,58	44,26
	2016	54,82	56,34	82,01	37,89	40,58
	rozdíl	-6,39	-4,20	3,51	-19,69	-3,68
Vzdělávání	2010	40,99	64,33	29,30	25,08	63,09
	2016	38,76	64,23	29,98	21,85	68,58
	rozdíl	-2,23	-0,09	0,68	-3,23	5,49
Sociální věci	2010	13,27	11,13	8,83	4,16	3,40
	2016	13,95	6,30	8,85	3,24	3,25
	rozdíl	0,68	-4,84	0,02	-0,91	-0,15

Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

V České republice je nejvyšší výdajová decentralizace ve službách vzdělání, bydlení a ochrana životního prostředí. Naopak nejnižší míra výdajové decentralizace je v oblasti obrany a sociální věci. Francie má nejvyšší míru decentralizace výdajů v oblasti bydlení, ochrana životního prostředí a rekreace, kultura a náboženství. Nejmenší míru ze sledovaných zemí má v oblasti zdraví, zde dosahuje decentralizace hodnoty pouze 0,96 %. Itálie má ze všech sledovaných zemí největší decentralizaci oblasti zdraví, tj. 97,8 %. Podprůměrnou decentralizaci má obdobně jako ostatní sledované země v oblasti sociální péče. Slovensko má nejvyšší míru výdajové decentralizace v oblasti vzdělání tj. 68,51 %, je to o cca 30 % více, než je průměr v EU. Nižší míru výdajové decentralizace než je průměr v EU vykazuje Slovensko v oblasti zdraví a veřejný pořádek a bezpečnost. Graf č. 4.4 poskytuje srovnání procentuálních podílů výdajů územních samospráv vybraných zemí EU na poskytování jednotlivých služeb dle klasifikace COFOG.

Graf č. 4.4 Srovnání podílů výdajů územních samospráv na jednotlivé služby dle funkcí roce 2010 a 2016 (%)



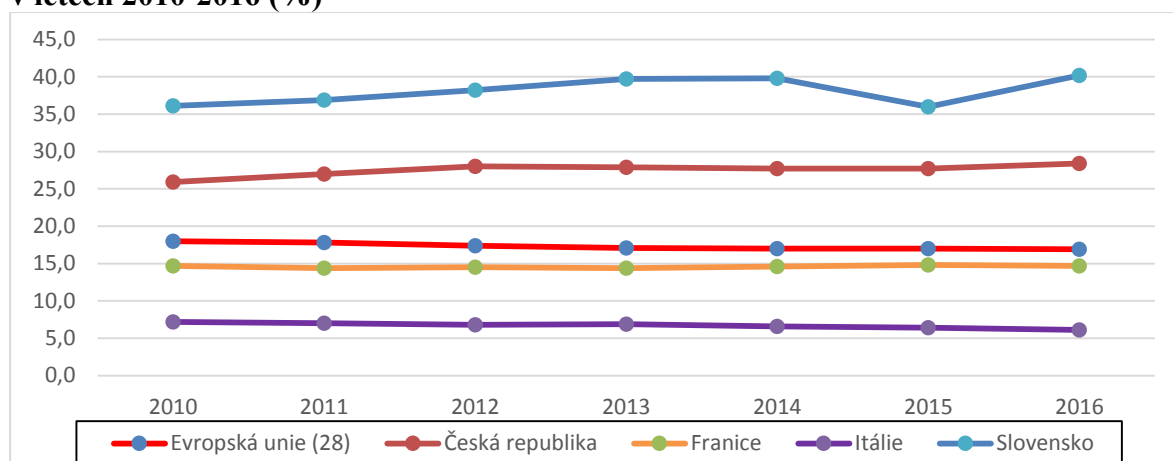
Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Česká republika dle grafu č 4.4 vynakládá větší podíl výdajů na vzdělání na lokální úrovni, než je průměr EU. Francie na lokální úrovni financuje zdravotnictví jen 0,7 % z celkových výdajů, což je o 13 % méně, než je průměr EU. Naopak Itálie financuje na lokální úrovni služby zdraví 47,7 %. Slovensko, podobně jak Česká republika, vydává na školství více financí, než je průměr EU a to téměř 41 %. Všechny sledované země financují sociální oblast na lokální úrovni méně, než je průměr v EU. V komparaci dvou let nedošlo k výrazným změnám ve struktuře výdajů. Země v těchto letech nezměnily svůj přístup k zabezpečování a financování lokálních veřejných statků.

V následující části práce bude provedena podrobnější analýza výdajů na vzdělávání, na zdravotnictví, na sociální zabezpečení a na všeobecné veřejné služby ve vybraných zemích EU. Míra výdajové fiskální decentralizace bude zkoumána jednak jako podíl lokálních k celkovým výdajům a jednak jako podíl lokálních výdajů k HDP. Tyto studie prováděl také např. Moussé Sow a Ivohasina F. Razafimahefa (2015).

Školství je jedním z důležitých odvětví veřejného sektoru, na které se vynakládá velká část finančních prostředků. Podíl územních výdajů na vzdělání v letech 2010-2016 znázorňuje graf 4.5. Zde můžeme například sledovat postoj Itálie v této oblasti, kde správa italského vzdělávacího systému byla vysoce centralizovaná. Zákon z roku 1997 delegoval některé odpovědnosti na vzdělávání na regionální a místní vlády, ale hlavní rozhodnutí stále zůstávají centralizovaná. Také ve Francii je územní samospráva důležitým aktérem zasahujícím do oblasti školství, přestože je školství tradičně dosti centralizované.

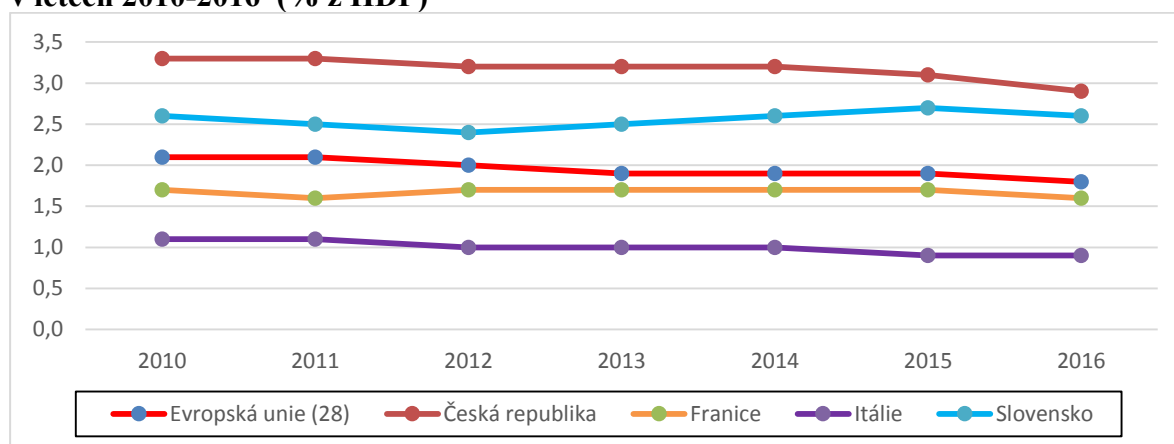
Graf č. 4.5 Srovnání míry výdajové decentralizace na vzdělání ve vybraných zemích EU v letech 2010-2016 (%)



Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Nejnižší podíl výdajů územní samosprávy k celkovým výdajům na školství je dle grafu 4.5 vynakládán v Itálii, je menší než 10 % celkových výdajů. Také podíl výdajů ve Francii je nižší, než je průměr zemí EU. Naopak nejvyšší výdaje na vzdělání vynakládá na místní úrovni Slovenská republika. V roce 2016 to bylo 40 % z celkových výdajů. Vývoj výdajů územních samospráv na školství na Slovensku od roku 2010 mírně rostl, mezi lety 2010 a 2014 o 3,7 %, následně v roce 2015 došlo k poklesu o 3,8 %, poté opět k růstu o 4,2 %. Podíl výdajů územní samosprávy na vzdělání v České republice k celkovým výdajům v roce 2016 je 28,4 %. Z jiného pohledu lze sledovat výdaje v grafu č. 4.6, kde lze vidět podíl výdajů územních samospráv na HDP.

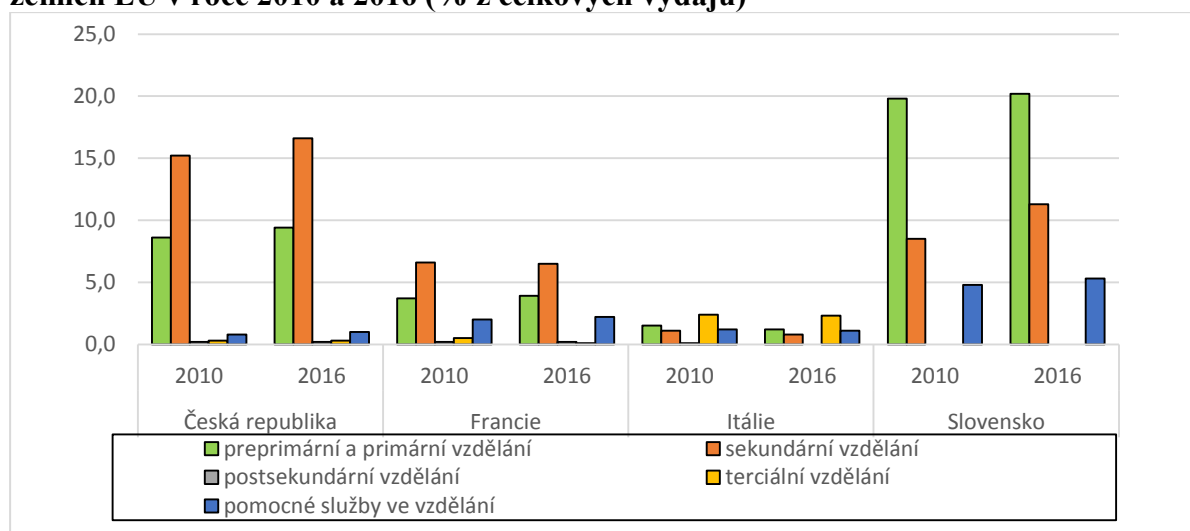
Graf č. 4.6 Srovnání výdajů územních samospráv na vzdělání ve vybraných zemích EU v letech 2010-2016 (% z HDP)



Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Zde můžeme sledovat, že v ČR je vynakládán největší podíl financí z HDP na vzdělání územní samosprávou. Také Slovensko vykazuje větší výdaje, než je průměr v EU. Nejmenší podíl je opět v Itálii, v roce 2016 to bylo 0,9 % z HDP. Během sledovaných let došlo jen k drobným změnám a výkyvům. V ČR došlo mezi lety 2010 a 2016 k poklesu výdajů na vzdělání na místní úrovni o 0,4 %. Na Slovensku došlo k poklesu v roce 2012, poté lokální výdaje opět rostly. Ve Francii byly nejnižší výdaje na vzdělání na lokální úrovni v roce 2011 a 2016. Podrobnější analýzu výdajů ve vzdělání poskytuje graf č. 4.7.

Graf č. 4.7 Srovnání výdajů územních samospráv na služby ve vzdělání ve vybraných zemích EU v roce 2010 a 2016 (% z celkových výdajů)



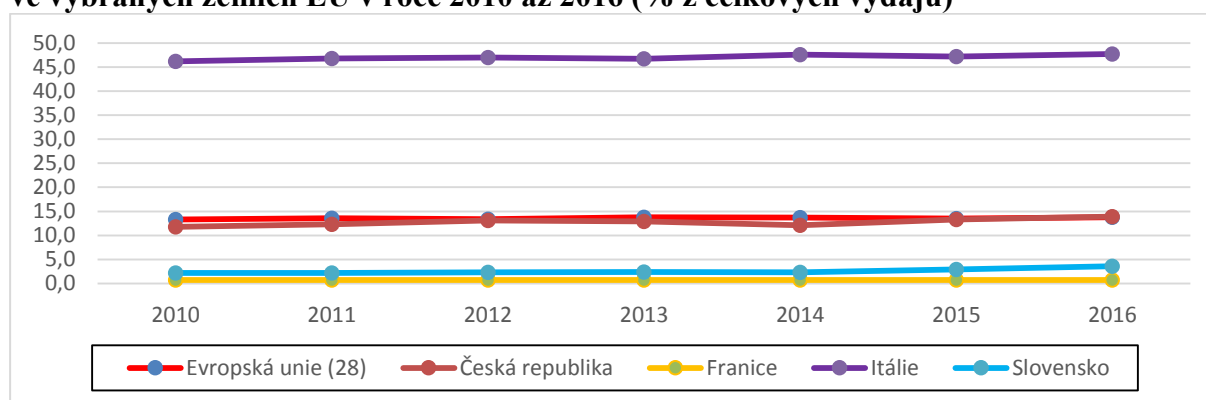
Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Graf č. 4.7 znázorňuje a srovnává podíl lokálních výdajů dle jednotlivých stupňů vzdělání ve sledovaných zemích. Opět je zřejmé, že největší výdaje na primární a sekundární školství jsou na Slovensku, v České republice jsou výdaje na sekundární vzdělání vyšší, než

na preprimární a primární. Lokální výdaje na terciální vzdělání jsou nejvyšší v Itálii, zde můžeme opět sledovat nejnižší výdaje ze sledovaných zemí na preprimární, primární i sekundární školství.

Zdraví patří k prioritním hodnotám jednotlivce, rodiny i společnosti. Ochrana a podpora zdraví je proto zájmem celé společnosti. Organizace zdravotních služeb je v jednotlivých státech odlišná. Vlastní zdravotnickou péči zajišťuje síť zdravotnických zařízení – ordinací lékařů, poliklinik, nemocnic, léčeben, laboratoří, stanovišť zdravotnické záchranné služby apod. rozmístěná po celém území státu. Podíl lokálních výdajů ve zdravotnictví můžeme sledovat v grafu č. 4.8.

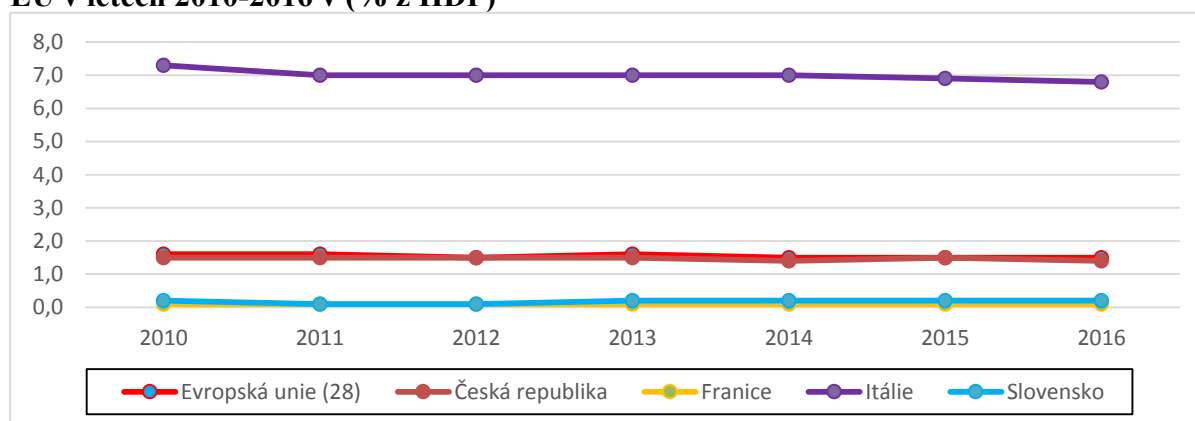
Graf č. 4.8 Srovnání výdajů územních samospráv na jednotlivé služby na zdravotnictví ve vybraných zemích EU v roce 2010 až 2016 (% z celkových výdajů)



Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Největší výdaje lokálních samosprávných celků jsou na zdravotnictví v Itálii, tvoří zhruba 47 % z celkových výdajů. Česká republika kopíruje průměr výdajů v EU, tj. 13 %. Francie má tyto výdaje téměř nulové a Slovensko na úrovni v průměru 2,6 %. Ve sledovaných letech nedocházelo k významným výkyvům nebo změnám v jednotlivých úrovních výdajů. Z uvedených výsledků je patrné, že země Francie a Slovensko financuje zdravotní služby na centrální úrovni. Jiný pohled nabízí graf č 4.9, kde můžeme sledovat výdaje územních samospráv ve vybraných zemích v % z HDP. V grafu 4.9 vidíme, že Itálie a Slovensko financují své zdravotnictví z jiných zdrojů než lokálních rozpočtů. Česká republika má své územní výdaje na zdravotnictví v poměru k HDP stejné, jako jsou průměrné územní výdaje v zemích EU. Nejvíce financí z lokálních rozpočtů vynakládá Itálie. Vzhledem k tomu, že se výdaje na zdravotnictví v Itálii v minulosti stále zvyšovaly, zavedla centrální vláda reformy, zaměřené na omezení růstu výdajů a posunula odpovědnost vedení a financování zdravotnictví od ústřední vlády na regionální jurisdikce. Cílem těchto reforem bylo zlepšit efektivnost výdajů zvýšením odpovědnosti regionálních vlád prostřednictvím fiskální autonomie (Bordignon a Turati, 2009; Ferrario a Zanardi, 2011; Piacenza 2014).

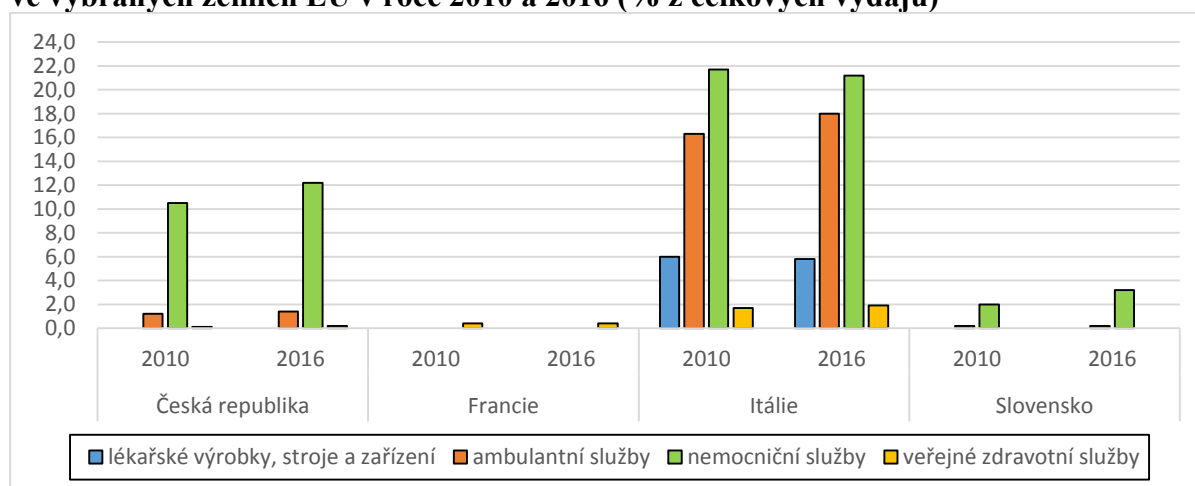
Graf č. 4.9 Srovnání výdajů územních samospráv na zdravotnictví ve vybraných zemích EU v letech 2010-2016 v (% z HDP)



Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Podíl jednotlivých služeb v segmentu zdravotnictví ve vybraných zemích lze sledovat v grafu č. 4.10.

Graf č. 4.10 Srovnání výdajů územních samospráv na jednotlivé zdravotní služby ve vybraných zemích EU v roce 2010 a 2016 (% z celkových výdajů)

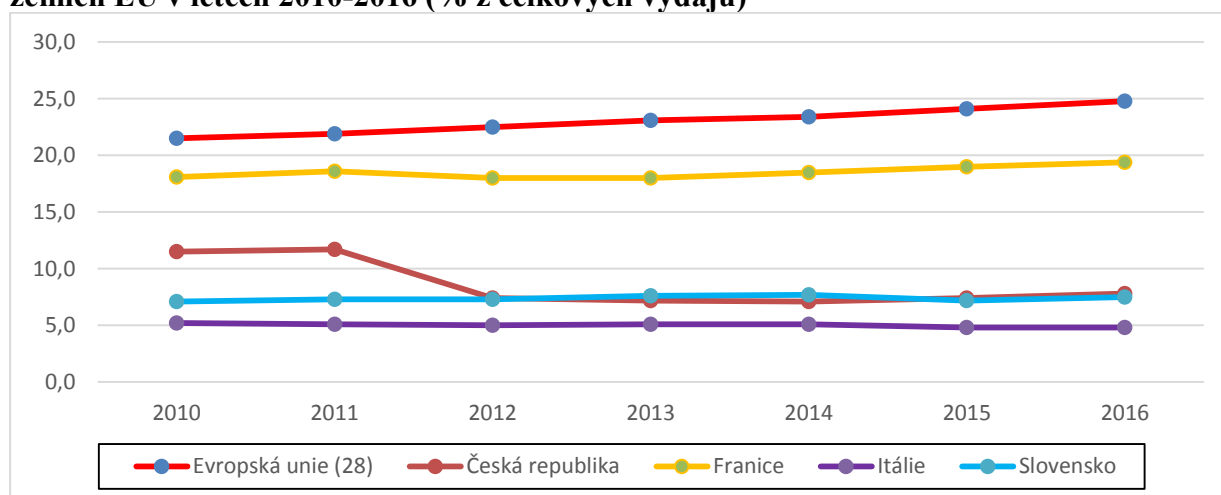


Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Největší podíl na místních výdajích zaujímají především nemocniční služby a ambulantní služby. Ve Francii tyto služby zajišťuje centrální úroveň, také výdaje na zdravotnictví na Slovensku jsou na místní úrovni velmi malé a jsou zaměřené pouze na nemocniční služby. Mezi sledovanými lety bylo složení výdajů stejné.

Ve vyspělých zemích světa je role veřejné správy v systému poskytování sociálních služeb nezastupitelná. Současná podoba poskytování sociálních služeb na lokální úrovni je ve sledovaných zemích různá. Graf 4.11 srovnává výdaje územních samospráv na sociální služby ve vybraných zemích EU v letech 2010 až 2016.

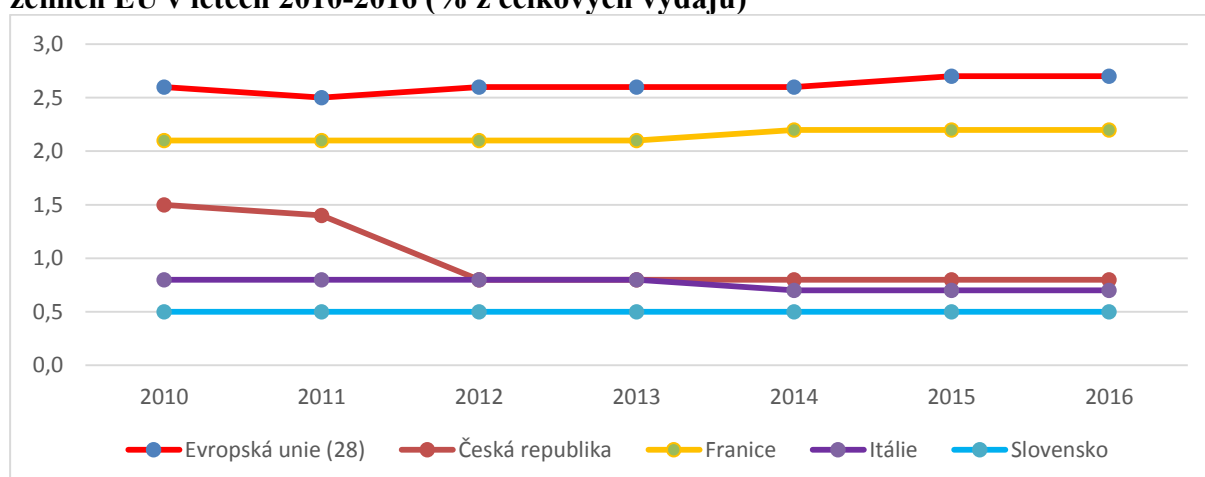
Graf č. 4.11 Srovnání výdajů územních samospráv na sociální služby ve vybraných zemích EU v letech 2010-2016 (% z celkových výdajů)



Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Všechny sledované země mají výdaje na sociální věci v územní samosprávě v celé časové řadě nižší, než je průměr zemí EU (23 %). Ze sledovaných zemí poskytuje největší výdaje v této oblasti Francie (18 %), mezi sledovanými lety zde tyto výdaje ještě stouply o 1,2 %. Nejnižší výdaje potom vykazuje Itálie (5 %), mezi sledovanými lety byl pokles o 0,4 %. V České republice, kde je průměr výdajů 8,6 %, došlo v roce 2012 k poklesu výdajů z 11,7 % na 7,4 %. Slovenské výdaje na sociální věci na úrovni územní samosprávy se pohybují okolo 7 %. Graf č. 4.12 poskytující informaci o podílu územních výdajů na sociální věc ve vybraných zemích EU na HDP, kopíruje graf č. 4.11.

Graf č. 4.12 Srovnání výdajů územních samospráv na sociální služby ve vybraných zemích EU v letech 2010-2016 (% z celkových výdajů)

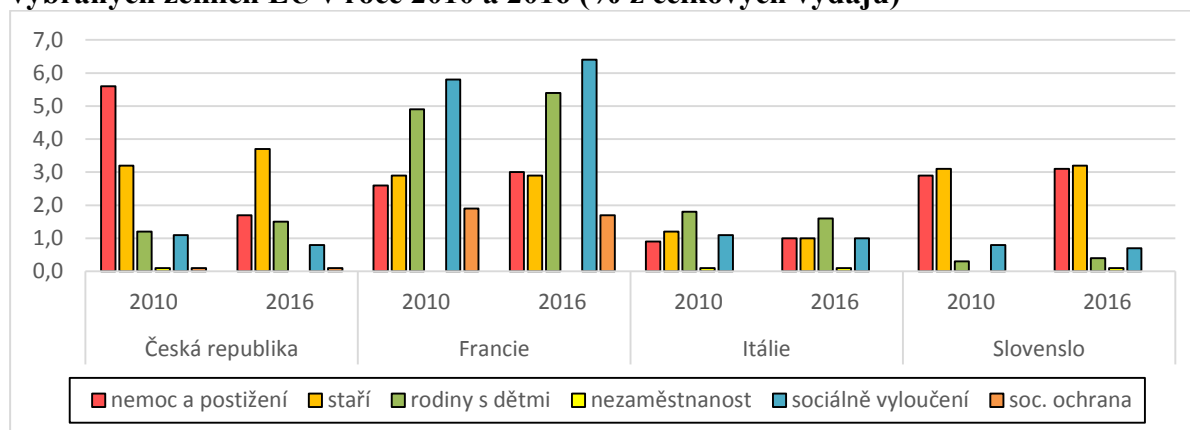


Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Také analýza v grafu č. 4.12 nám ukazuje, že nejnižší podíl na HDP vynakládá v sociální oblasti slovenská územní správa, poté italská. Největší podíl ze sledovaných zemí má Francie. Můžeme

sledovat pokles podílů výdajů územních samospráv na HDP v České republice v roce 2011 a 2012. V ostatních zemích byl vývoj výdajů stabilní a nedocházelo k výrazným výkyvům. Graf č. 4.13 znázorňuje podíl jednotlivých služeb v sociální oblasti, které jsou zajišťovány územní samosprávou.

Graf č. 4.13 Srovnání výdajů územních samospráv na jednotlivé sociální služby ve vybraných zemích EU v roce 2010 a 2016 (% z celkových výdajů)

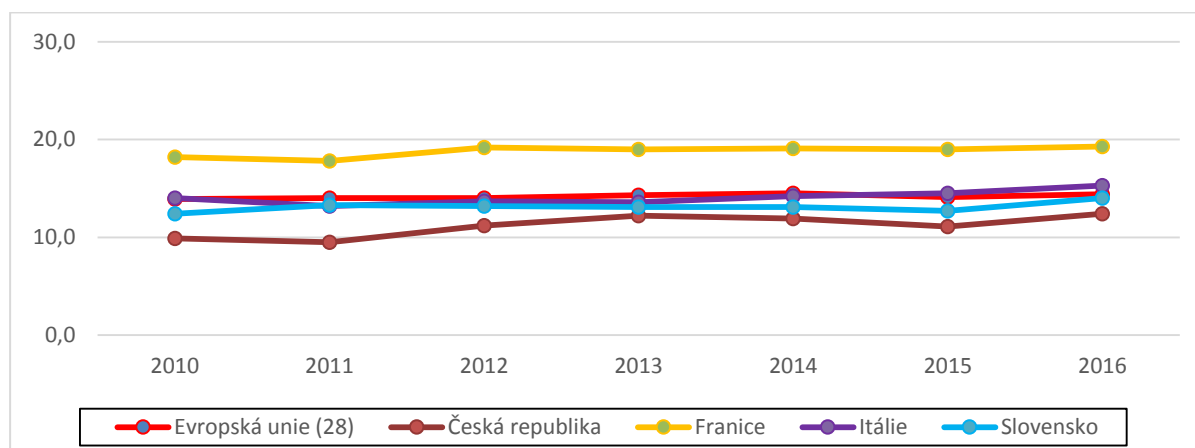


Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

V České republice byly v roce 2010 největší výdaje na územní úrovni vynakládány na péči o postižené a nemocné občany, v roce 2016 se skladba výdajů změnila a největší výdaje byly zaměřeny na péči o staré občany. Ve Francii se územní samospráva zaměřuje v obou porovnávaných letech především na sociálně vyloučené a rodiny s dětmi. Zároveň zajišťuje také péči o staré, nemocné a postižené. Italské výdaje územní samosprávy na sociální služby jsou nízké a zaměřují se téměř stejným poměrem na péči o postižené, nemocné, rodiny s dětmi a sociálně vyloučené. Slovensko vynakládá své územní finance v sociální oblasti zejména na péči o staré, nemocné a postižené. V obou sledovaných letech se složení výdajů v Itálii a na Slovensku nezměnilo.

Jak již bylo uvedeno v kapitole 3.3.2, zahrnuje skupina 01 dle klasifikace COFOG odvětví všeobecných veřejných služeb, tj. činnost orgánů zákonodárných a výkonných a orgány veřejné správy na jednotlivých úrovních (správní úřady a orgány územní samosprávy). Dále zahrnuje správu finančních, rozpočtových a daňových záležitostí a služeb a dohled nad nimi, vládní instituce pro základní výzkum a aplikovaný výzkum a vývoj v oblasti všeobecných veřejných služeb. Srovnání podílů lokálních výdajů na veřejné služby v letech 2010-2016 ve vybraných zemích EU znázorňuje graf č. 4.14.

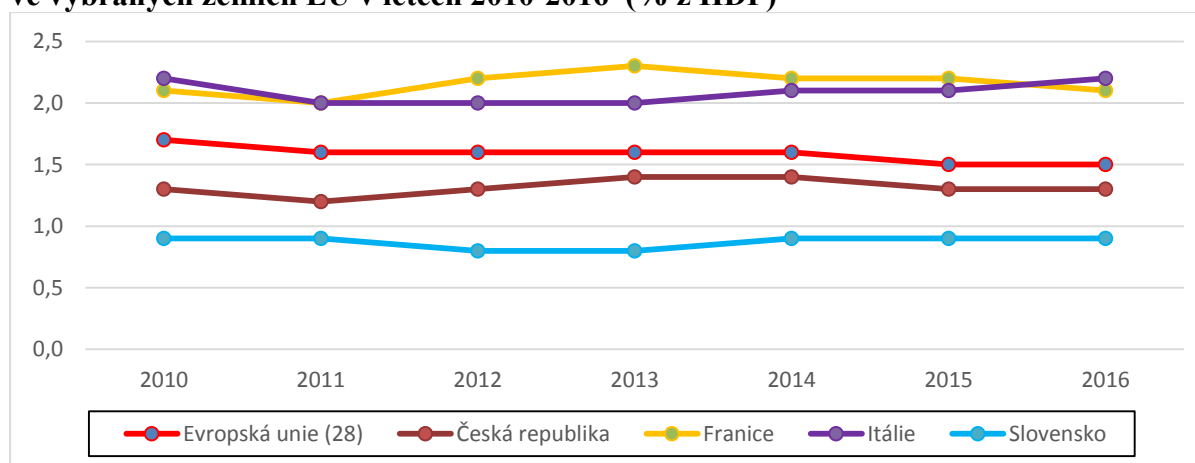
Graf č. 4.14 Srovnání výdajů územních samospráv na všeobecné veřejné služby ve vybraných zemích EU v letech 2010-2016 (% z celkových výdajů)



Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Výdaje na veřejné služby jsou ve sledovaných zemích nejvyšší ve Francii, dosahují téměř 20 % z celkových výdajů, mezi lety 2010 a 2016 došlo ještě k nárůstu o 1,1 %. Evropský průměr dosahující hodnot 13 % překračuje lehce Itálie, i zde došlo k nárůstu o 1,3 %. Slovensko téměř kopíruje hodnotu evropského průměru, mezi roky 2010 a 2016 také došlo k nárůstu výdajů o 1,6 %. Česká republika má podprůměrné výdaje (11,2 %), mající ve sledovaných letech vzestupnou tendenci, mezi lety 2010 a 2016 nárůst o 2,5 %. Graf č. 4.15 nám umožňuje srovnat výdaje územních samospráv na všeobecné veřejné služby v letech 2010-2016 jako podíl z HDP.

Graf č. 4.15 Srovnání výdajů územních samospráv na všeobecné veřejné služby ve vybraných zemích EU v letech 2010-2016 (% z HDP)

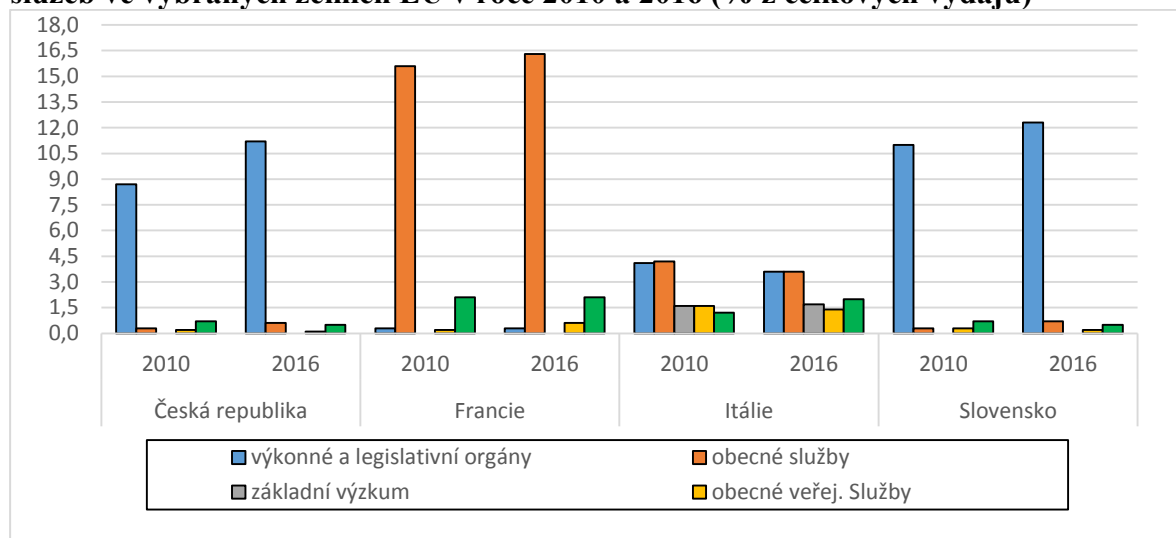


Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Z pohledu poměru výdajů k HDP je v grafu č. 4.15 patrné, že největší podíl dosahuje Francie a Itálie, přesahující průměrné výdaje v EU, nejnižší výdaje v oblasti veřejných služeb k HDP vynakládá Slovensko. Česká republika má výdaje obdobné jako je průměr zemí EU. Mezi sledovanými lety došlo pouze k malým změnám výdajů na všeobecné veřejné služby jako

podílu na HDP, úroveň výdajů byla stabilní. V grafu č. 4.16 můžeme srovnávat výdaje dle struktur všeobecných veřejných služeb.

Graf č. 4.16 Srovnání výdajů územních samospráv dle struktury všeobecných veřejných služeb ve vybraných zemích EU v roce 2010 a 2016 (% z celkových výdajů)



Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Z podrobné analýzy v grafu č. 4.16 lze vysledovat, že územní samospráva ve všech uvedených zemích kromě Itálie nefinancuje základní výzkum. Největší podíl územních výdajů v České republice zaujímá sekce výkonné a legislativní orgány. Francie se orientuje na územní úrovni na financování obecných služeb. Itálie dále navíc financuje také obecné veřejné služby a 2 % výdajů tvoří výdaje na transakce veřejného dluhu. Slovenské výdaje územní samosprávy jsou poměrově téměř totožné, jako v České republice. Ve sledovaných letech se struktura výdajů neměnila.

4.3 Korelační vztah mezi mírou fiskální decentralizace a dalšími ukazateli

V této kapitole je sledován vztah mezi fiskální decentralizací a ostatními ukazateli: počtem obyvatel v zemi, počtem obcí, počtem územních samospráv a průměrným počtem obyvatel v obcích. Pro statistickou analýzu budou využita data z tabulky č. 2.3 míra fiskální decentralizace příjmové a výdajové v zemích EU v roce 2016 a data z instituce CEMR ohledně počtu územních samospráv, počtu obcí, počtu obyvatel v zemích EU. Vztah bude sledován pomocí korelačního koeficientu. Korelační analýza znázorňuje statistickou závislost dvou kvantitativních veličin. Vzorec pro výpočet korelačního koeficientu je uveden v tabulce č. 4.4.

Tabulka č. 4.4 Vzorec pro výpočet korelačního koeficientu

Korelační koeficient
$r = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}}$

Zdroj: Vlastní zpracování dle Milde (2017)

Korelační koeficient může nabývat hodnoty od -1 do 1. Kladná korelace znamená, že první proměnná má tendenci růstu, záporná korelace - první proměnná má tendenci klesat a nulová korelace – první proměnná nemá tendenci ani růst, ani klesat. Korelaci můžeme vyjádřit také verbálně, dle Evanse (1996), lze použít toto slovní hodnocení: 0,00 - 0,19 velmi slabá; 0,20 - 0,39 slabá; 0,40 - 0,59 střední; 0,60 - 0,79 silná; 0,80 - 1,00 velmi silná.

Dále budou pomocí korelační analýzy odpovězeny dvě výzkumné otázky:

- 1) Je velikost příjmové a výdajové fiskální decentralizace ve vybraných zemích EU závislá na velikosti veřejného sektoru?
- 2) Souvisí velikost příjmové a výdajové fiskální decentralizace ve vybraných zemích EU na změnách v počtu obyvatel země?

Výsledky závislosti fiskální decentralizace v zemích EU na počtu obyvatel země, počtu obcí v zemi, počtu územních samospráv a průměrném počtu obyvatel v obci naznačuje tabulka č. 4.5

Tabulka č. 4.5. Závislost mezi decentralizací a ostatními ukazateli

ZÁVISLOST	KORELAČNÍ KOEFICIENT
závislost mezi výdajovou decentralizací a počtem obyvatel země	0,026
závislost mezi příjmovou decentralizací a počtem obyvatel země	0,040
závislost mezi výdajovou decentralizací a počtem obcí	-0,064
závislost mezi příjmovou decentralizací a počtem obcí	-0,035
závislost mezi výdajovou decentralizací a počtem úrovní samospráv	0,134
závislost mezi příjmovou decentralizací a počtem úrovní samospráv	0,179
závislost mezi výdajovou decentralizací a průměrným počtem obyvatel v obci	0,282
závislost mezi příjmovou decentralizací a průměrným počtem obyvatel v obci	0,284

Vlastní zpracování dle CEMR (2018); Eurostatu (2018)

Z výsledků výpočtu korelační analýzy vyplývá, že vztah mezi decentralizací a počtem obyvatel země, počtem obcí a počtem úrovní územních samospráv je velmi slabý a nebyla tedy potvrzena závislost. U vztahu mezi decentralizací a průměrným počtem obyvatel v obcích můžeme konstatovat slabou závislost.

Výsledky výpočtu příjmové a výdajové decentralizace u sledovaných zemí v období 2010-2016, viz tabulky č. 4.1 a 4.2, byly použity pro výpočet závislosti těchto ukazatelů na velikosti veřejného sektoru (Eurostat, 2018). Výsledky výpočtu prezentuje tabulka č. 4.6.

Tabulka č. 4.6 Srovnání závislosti fiskální decentralizace a velikosti veřejného sektoru u vybraných zemí EU v časovém období 2010-2016

ZEMĚ	KORELAČNÍ KOEFICIENT	
	Výdajová decentralizace	Příjmová decentralizace
Evropská unie (28)	0,670	0,862
Česká republika	0,227	0,241
Francie	0,776	-0,468
Itálie	-0,334	-0,414
Slovensko	0,276	-0,009

Vlastní zpracování dle CEMR (2018); Eurostatu (2018)

Výdajová decentralizace je v Evropské unii a ve Francii silně závislá na velikosti veřejného sektoru, v České republice, na Slovensku a v Itálii je tato závislost slabá. V Itálii je tato závislost negativní. Příjmová decentralizace je v Evropské unii silně závislá na velikosti veřejného sektoru, ve Francii a v Itálii je střední závislost negativní a v České republice a na Slovensku je slabá až velmi slabá. Tuto závislost zkoumali ve svých studiích také např. Vazquez (2003); Davoodi a Zou (1998) a dospěli k obdobným závěrům. Na základě vypočteného korelačního koeficientu v tabulce č. 4.6 lze odpovědět na výzkumnou otázku č. 1:

Je velikost příjmové a výdajové fiskální decentralizace ve vybraných zemích EU závislá na velikosti veřejného sektoru? Ano, velikost příjmové a výdajové fiskální decentralizace ve vybraných zemích EU je závislá na velikosti veřejného sektoru.

Cílem této práce bylo také odpovědět na výzkumnou otázku, zda souvisí velikost příjmové a výdajové fiskální decentralizace ve vybraných zemích EU na změnách v počtu obyvatel země. Tuto závislost pomocí korelačního koeficientu vyjadřuje tabulka č. 4.7.

Tabulka č. 4.7 Srovnání závislosti fiskální decentralizace a změn počtu obyvatel ve vybraných zemích EU v časovém období 2010-2016

ZEMĚ	KORELAČNÍ KOEFICIENT	
	Výdajová decentralizace	příjmová decentralizace
Evropská unie (28)	-0,773	-0,854
Česká republika	-0,707	-0,742
Francie	-0,191	-0,857
Itálie	-0,800	-0,686
Slovensko	-0,633	-0,451

Vlastní zpracování dle Eurostatu (2018)

Na základě korelační analýzy a údajů z let 2010 - 2016 byla zjištěna u České republiky a Itálie velmi silná negativní závislost příjmové i výdajové decentralizace na změně počtu obyvatel

země. Ve Slovensku je tato závislost velmi silná u výdajové decentralizace, u příjmové střední a v obou případech negativní. U Francie byla zjištěna závislost výdajové decentralizace velmi slabá a u příjmové decentralizace velmi silná, negativní závislost. Vztah mezi změnou počtu obyvatel a fiskální decentralizací zkoumal ve svých studiích Letelier (2001) a tuto závislost potvrdil. Na základě korelačních koeficientů v tabulce č. 4.7 můžeme odpovědět na výzkumnou otázku č. 2:

Souvisí velikost příjmové a výdajové fiskální decentralizace ve vybraných zemích EU na změnách v počtu obyvatel země? Ano, velikost příjmové a výdajové fiskální decentralizace ve vybraných zemích EU je závislá na změně počtu obyvatel země.

5. ZÁVĚR

Problémy fiskální decentralizace se týkají zejména zlepšení ekonomického a politického rozhodování vlád a veřejného sektoru při zkoumání finančních vztahů mezi ústřední vládou a nižšími správními úrovněmi. Proces fiskální decentralizace ovlivňuje mnoho faktorů a zároveň koresponduje se záměry hospodářské politiky vlády. Větší či menší míru decentralizace na území daného státu ovlivňují historické, kulturní nebo geografické faktory. Efektivní naplnění podstaty fiskální decentralizace je v konečném důsledku závislé od cílů, které si stanoví vláda v daném státě (Halásková, 2014).

Cílem diplomové práce bylo zhodnotit míru fiskální decentralizace a její vývoj ve vybraných zemích EU v letech 2010 - 2016. Pro naplnění cíle práce byly ověřovány dvě výzkumné otázky:

1) Je velikost příjmové a výdajové fiskální decentralizace ve vybraných zemích EU závislá na velikosti veřejného sektoru? Závislost byla výpočtem korelačního koeficientu potvrzena. Z výpočtu vyplynulo, že u Francie byla potvrzená silná závislost u výdajové decentralizace a velikosti veřejného sektoru. U ostatních sledovaných zemí je závislost slabá. U příjmové decentralizace byla výpočtem korelačního koeficientu zjištěná střední závislost ve Francii a Itálii, slabá až velmi slabá závislost v České republice a na Slovensku.

2) Souvisí velikost příjmové a výdajové fiskální decentralizace ve vybraných zemích EU na změnách v počtu obyvatel země? Závislost byla výpočtem korelačního koeficientu potvrzena. U České republiky a Itálie byla zjištěna velmi silná závislost příjmové i výdajové decentralizace na změně počtu obyvatel země. Ve Slovenské republice je tato závislost velmi silná u výdajové decentralizace, u příjmové střední. U Francie byla zjištěna závislost příjmové i výdajové decentralizace velmi slabá.

K naplnění cíle diplomové práce byla provedena analýza těchto kritérií: ukazatel příjmové decentralizace, ukazatel výdajové decentralizace, ukazatel odvětvové výdajové decentralizace hodnocen dle klasifikace COFOG

Z analýzy a zhodnocení **příjmové fiskální decentralizace** vyplynulo, že nejnižších hodnot ve sledovaných letech dosahuje Slovensko (17,2 %), následuje Francie (21,5 %) a poté Česká republika (28,1 %). Nejvyšší míru příjmové fiskální decentralizace má Itálie (31,3 %). Česká republika a Itálie vykazuje vyšší hodnoty, než je průměr v zemích EU (25,2 %). Tento výsledek byl potvrzen jak výpočtem podílů příjmů územních vlád na HDP, tak podílem příjmů územních samospráv na celkových příjmech. V průběhu sledovaných let byly nejvyšší hodnoty v analyzovaných zemích v roce 2010.

Z analýzy a zhodnocení **výdajové fiskální decentralizace** vyplynulo, že nejnižší hodnoty vykazuje Slovensko (15,6 %), následuje Francie (19,9 %) a poté Česká republika (26,2 %). Nejvyšší hodnoty má Itálie (29,1 %). Česká republika a Itálie má vyšší hodnoty výdajové fiskální decentralizace než je průměr v zemích EU (23,4 %). Nejvyšších hodnot dosaženo v roce 2010 ve všech analyzovaných zemích kromě Francie, zde byla nejvyšší hodnota v roce 2013.

Ze sledovaných zemí má nejvyšší míru fiskální decentralizace výdajové i příjmové Itálie. V Itálii došlo k posílení fiskální decentralizace zejména změnou ústavy v roce 2001, zvýšením daňové a výdajové autonomie regionů, provincií a obcí. Nejnižší míra fiskální decentralizace výdajové i příjmové je na Slovensku. Přestože decentralizační proces započal jednak oddělením Slovenska od Československé federace, následně pak pokračoval reformou veřejné správy před vstupem do EU, nebyl tak důrazný a územní samosprávy mají omezenější pravomoci, než jiné země EU. Jejich výdaje představují pouze 15 % vládních institucí, daňová decentralizace je na úrovni 1,7 %.

Ze zhodnocení **odvětvové výdajové decentralizace** vyplynulo, že mezi jednotlivými zeměmi jsou rozdíly ve svěřených kompetencích a z toho vyplývají rozdíly v odvětvových výdajových decentralizačních hodnotách. Itálii je svěřena významná část kompetencí ve službách zdraví. Hodnota sledovaného indikátoru je v tomto odvětví 97,8 %, což je nevyšší hodnota v komparovaných zemích. Důvodem vysoké hodnoty decentralizace je přesun odpovědnosti za služby ve zdravotnictví z centrální úrovně na regionální. Podnětem k přesunu byla snaha docílit výraznější úspory v oblasti zdravotnictví. Nejnižší hodnotu výdajové decentralizace v odvětví zdraví má Francie (0,96 %) a Slovensko (3,21 %). Ve vzdělání má největší podíl decentralizace výdajů Slovensko (68,58%) a Česká republika (64,23%). Tyto údaje vychází zejména z historických základů obou zemí. Služby v sociální oblasti nejsou ve sledovaných zemích decentralizovány na té úrovni, jako je průměr v zemích EU. Nejvyšší míru dosahuje Francie (8,84%) a nejnižší Itálie (3,24%). Třetí detailně analyzovanou oblastí služeb bylo odvětví všeobecných veřejných služeb. Zde dosáhla nejvyšších hodnot Francie (34,99%) a nejnižších Slovensko (17,48%).

Ze sledování vzájemných vztahů fiskální decentralizace výdajové a příjmové a ostatními ukazateli, tj. počtem obyvatel v zemi, počtem obcí v zemi, počtem územních úrovní v zemi, průměrným počtem obyvatel v obci vyplynulo, že vztah je velmi slabý a nebyla tedy potvrzena závislost.

Stanovený cíl práce byl na základě provedených analýz splněn. Vzhledem k omezenému rozsahu diplomové práce, nebylo možné provést analýzu všech významných ukazatelů fiskální

decentralizace. Práce může sloužit jako podnět studentům pro další srovnávací analýzy a může být námětem pro další výzkum.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

ODBORNÁ KNIŽNÍ LITERATURA

- BLÖCHLIGER, Hansjörg and Camila VAMMALLE. *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*. OECD: OECD Publishing, 2012. ISBN 978-92-84-09841-1.
- BUCHTA, Petr. *Veřejné finance*. Vydání I. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2016. ISBN 978-80-7452-116-4
- HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU, 2012. ISBN 978-80-248-2808-4.
- HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa v České republice a zemích EU*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita, 2006. ISBN 80-248-1266-5.
- HALÁSKOVÁ, Martina. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: Vysoká škola báňská - Technická univerzita, 2004. ISBN 80-248-0600-2.
- HAMERNÍKOVÁ, Bojka. *Veřejné finance: vybrané problémy*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 162 s. ISBN 978-80-7552-577-2.
- HAŠANOVÁ, Janka a Ladislav DUDOR. *Základy správneho práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. Slovenské učebnice. ISBN 978-80-7380-455-8.
- HYMAN, David N. *Public finance: a contemporary application of theory to policy*. 11e [edition]. Stamford, CT: Cengage Learning, 2014. ISBN 978-1285173955.
- JÍLEK, Milan. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-355-3.
- KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 174 – 175
- KOPEČEK, Lubomír. *Slovensko*. In KUBÁT, Michal (ed). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 370 – 375.
- KUHLMANN, Sabine and Hellmut WOLLMANN. *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014. ISBN 978-1-78347-358-5.

- MAAYTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha. 2015. ISBN 978-80-247-5561-8.
- MATOUŠKOVÁ, Zdena. *Vybrané kapitoly z fiskální decentralizace*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2002. ISBN 802450281x.
- MĚRTLOVÁ, Libuše. *Úvod do veřejných financí v České republice: studijní opora pro kombinovanou formu studia*. Jihlava: Vysoká, 2011. ISBN 978- 80-87035-42-9
- MRKÝVKA, Petr. *Propedeutika finan: obecná*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7745-4
- MUSGRAVE, Richard. *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill, 1959. 628 s. ISBN 978-0070441156.
- NAHODIL, František, 2009. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5.
- OATES, Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972
- OCHRANA, František.: *Veřejné služby. Jejich poskytování, zadávání a hodnocení*. Ekopress, Praha, 2007. 1. vyd., ISBN 978-80-86929-31-6.
- PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 3., p. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-049-1
- PEKOVÁ, Jitka. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-351-5.
- PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 9788073576141.
- PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Vyd. 4., aktualiz. a rozš. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2014, 151 s. Skripta (Institut pro veřejnou správu). ISBN 978-80-86976-28-0.;
- PLÁČEK, Michal. *Veřejné finance: Znojmo: Soukromá vysoká*, 2012. ISBN 978-80-87314-28-9distan.
- POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 80-717-9748-0.

- PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.
- REKTORÍK, Jaroslav. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. Praha: Ekopress, 2002. ISBN 80-861-1960-2.
- STEJSKAL, Jan, Helena KUVÍKOVÁ, Beáta MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ a Veronika LINHARTOVÁ. *Teorie a praxe veřejných služeb*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-7552-726-4.
- ŠŤASTNÝ, Vít, Zuzana SVOBODOVÁ a Jean-Yves ROCHEX. *Školní vzdělávání ve Francii*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2017. ISBN 978-80-246-3637-5.
- TICHÝ, Luboš, ed. *Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské unii: Daseinsvorsorge in der Tschechischen Republik, Deutschland, Österreich und in der Europäischen Union*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2007. ISBN 80-858-8996-3.
- VEŘEJNÁ SPRÁVA: SBORNÍK ABSTRAKTŮ: Seč u Chrudimi. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2014. ISBN 978-80-7395-828-2
- WOLLER, G. K. – PHILLIPS, K. (1998): *Fiscal Decentralization and LDC Growth: An Empirical Investigation*. *Journal of Development Studies*, 1998, vol. 34, no. 4, 138–148. ISSN 1743-9140.

ELEKTRONICKÉ ZDROJE A JINÉ ZDROJE

- ARGENTO, D. and GROSSI G. Externalizace" poskytování místních veřejných služeb: zkušenosti v Itálii a ve Švédsku,[online]. 2010 [cit. 12. 12 2017]. Dostupné z: <https://scholar.google.it/citations?user=Y1MRWnIAAAAJ&hl=sv>
- BOEX, Jameson and VAZQUEZ Jorge Martinez. *Developing the Institutional Framework of Intergovernmental Fiscal Relations in Decentralizing LDCs*. *International Studies Program Working Paper 04-02*, [online]. 2017. [cit. 1. 2. 2018]. Dostupné z <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decentralizationcorecourse2006/OtherReadings/BahlMartinez-Vazquez.pdf>

- BORDIGNON, M., TURATI G. (2009) *Bailing Out Expectations and Public Health Expenditure*. Journal of Health Economics, 28: 305-321. [online] 2009 [cit. 3. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.york.ac.uk/media/economics/documents/hedg/workingpapers/1523.pdf>
- BROMOVÁ, M. 2009, *Diplomová práce Analýza regionálního rozpočtu* [online]. 2009 [cit. 12. 12. 2017]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/254490/esf.../Analyza_regionalniho_rozpocetu_ve_Francii_.
- CCRE. CEMR. *Local and Regional Government in Europe. Structure and Competences*. [online] 2018 [cit. 3.3.2018]. Dostupné z: http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf
- CEEP, *Evropské centrum zaměstnavatelů a podniků, které poskytují veřejné služby* [online]. 2014 [cit. 12. 12. 2017]. Dostupné z <http://www.ceep.eu/>
- CRUCQ, P. – HEMMINGA, H. J. (2007): *Decentralization and Economic Growth Per Capita in Europe*. Groningen, University of Groningen, 2007, s. 82. ISBN 978-90-5803-072-6.[cit. 11. 3. 2018]. Dostupné z URL: http://www.fnp.nl/downloads/decentralization_and_economic_growth_per_capita_in_europe.pdf.
- DAVIES, Lorraine, FORD-GILBOE, Marilyn and HAMMERTON, Joanne. *Gender Inequality and Patterns of Abuse Post Leaving*. Journal of Family Violence [online]. Springer. Jan 2009, 24(1), 27-39 [cit. 1. 4. 2018]. Dostupné z: doi:10.1007/s10896-008-9204-5
- DAVOODI, H., HENG-FU ZOU, "Fiskální decentralizace a Ekonomický růst: mezinárodní studie." *Journal of Urban Ekonomika* 43 (1998): 244-57 SS Rosenthal a WC Strange. [cit. 1. 4. 2018]. Dostupné z: https://econpapers.repec.org/article/eejuecon/v_3a43_3ay_3a1998_3ai_3a2_3ap_3a244-257.htm
- ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES. [online]. 2014. [cit. 2018-01-02]. Dostupné z: http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwjZjN_mq5naAhVC2aQKHQ9IBZcQFghLMAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.lesepl.fr%2Fpdf%2FLocal_public_enterprises_in_France.pdf&usg=AOvVaw0fXDLkbDjH1mLJfeGyj9zQ
- EUROPA. EUR-LEX. *Stanovisko Decentralizace v Evropské unii a úloha místní a regionální samosprávy při vytváření a provádění politik EU* [online]. 2013. [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/search.html?qid=1521367750923&text=fisk%C3%A1ln%C3%AD%20decentralizace&scope=EURLEX&type=quick&lang=cs>

- EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS, DIVISION OF POWERS. *Rozdělení mocností*. [online]. 2012. [cit. 15. 4. 2018]. Dostupné z: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersLP/Italy/Pages/default.aspx>
- EUROSTAT. *General government expenditure by function (COFOG)*. EUROSTAT [online]. 2018 [cit. 12. 3. 2018]. Dostupné z: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en.
- FERRARIO, C., ZANARDI A. (2011) *Fiscal decentralization in the Italian NHS: What happens to interregional redistribution?*. Health Policy, 100 (1): 71-80. [online]. 2011 [cit. 12. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.york.ac.uk/media/economics/documents/hedg/workingpapers/1523.pdf>
- HALÁSKOVÁ, Martina. *Procuring Public Services and the Role of Territorial Self Governments*. In: Klímová, V., Žitek, (eds.). 18 th International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings. Brno: Masarykova Univerzita, [online]. 2015, s. 367-374. ISBN 978-80-210-7861-1. [cit. 13. 3. 2018]. Dostupné z <https://dspace.vsb.cz/bitstream/handle/10084/111769/VOL18NUM01PAP%2004.pdf?sequence=1>
- HALÁSKOVÁ, Martina. *Přístupy k financování veřejných služeb v zemích EU*. Scientific papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics and Administration. 27 (2/2013). ISSN 1211-555X. [online]. 2013. [cit. 2. 3. 2018]. Dostupné z <http://docplayer.cz/25414852-Pristupy-k-financovani-verejnych-sluzeb-v-zemich-eu.html>
- HALÁSKOVÁ, Martina. *Řízení veřejné správy a přístupy v poskytování veřejných služeb*. In: Veřejná správa 2014 sborník příspěvků z vědecké konference. Pardubice: Univerzita Pardubice, [online]. 2014, s. 83-94. ISBN 978-80-7395-828.[cit. 13. 3. 2018].]. Dostupné z <https://download.upce.cz/fes/vs/sbornik-vs2014.pdf>
- HALÁSKOVÁ, Martina a Renáta HALÁSKOVÁ. *The Structure and Financial Dimensions of Public Administration in EU Countries*. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. [online]. 2015, č. 45, s. 41-57. [cit. 2018-03-02]. ISSN 1842-2845. Dostupné z: <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/436/426>.
- HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ A., ULLIKOVÁ B., *Komparace vývoje veřejných výdajů ve vybraných zemích EU*, [online]. 2009. [cit. 1. 2. 2018]. Dostupné z http://kvf.vse.cz/wpcontent/uploads/2010/06/1239726368_sb_hamernikovamaaytovauulikova.pdf

- CHARBIT, C. (2011), "Řízení veřejných politik v České republice Decentralizované souvislosti: víceúrovňový přístup ", *OECD Pracovní dokumenty regionálního rozvoje* , 2011/04, OECD, 2017. [online]. 2011. [cit. 2. 2. 2018]. Dostupné z <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en> <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>
- KOMUNÁL. [online]. 2018, [cit. 15. 3. 2018]. Dostupné z http://www.komunal.eu/images/pdf/verejna_sprava_v_piatich_jazykoch_final.pdf
- MANAGEMENTMANIA. COFOG. *Classification of the Functions of Government* [online].2004 [cit. 2018-01-02]. Dostupné z <https://managementmania.com/cs/cofog-vladnich-instituci>
- MARTINEZ-VAZQUES, J. – McNAB, R. (2003): *Fiscal Decentralization and Economic Growth. World Development*, 2003, vol. 31, no. 9, s.1597–1616. ISSN 0305-750X.
- MATTEO G. a YIM D., *European Economy (2012). Fiscal decentralisation and Fiscal Outcomes*. ISSN 1725-3187, [online], [cit. 15. 4. 2018], dostupné na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp468_en.pdf
- MINISTERSTVO FINANČÍ SLOVENSKE REPUBLIKY, [online]. 2009. [cit. 16. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=60>
- NIŽŇANSKÝ, V., PILÁT, J. 2009. *Princípy delenia kompetencií a možnosti ich presunu na územnú samosprávu*. Bratislava : mesa10, 2009. 18 s. ISBN: 978-80-89177-17-2 [online]. 2009 [cit. 16. 3. 2018]. Dostupné z http://www.komunal.eu/images/pdf/04_Principy_delenia_kompetencii.pdf
- OATES, E. Wallace. Finance a úvěr, [online]. 1991 [cit. 12. 12. 2017]. Dostupné z: http://journal.fsv.cuni.cz/storage/2491_199106wo.pdf
- OECD, *Fiscal Decentralisation Database*, [online]. [cit. 12. 1. 2018]. Dostupné z <http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>
- PAJNO, S. 2009. *Regionalism in the Italian Constitutional System, Diritto e Questioni Pubbliche*,. [online]. 2009 [cit. 16. 3. 2018-]. Dostupné z http://www.dirittoquestionipubbliche.org/page/2009_n9/05_studi-08_S_Pajno.pdf
- PRŮCHA P., *K otázkám organizace současné místní a regionální samosprávy*. [online]. 2017. [cit. 25. 3. 2018]. Dostupné z <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/prucha.pdf>

- REPORT ON PUBLIC FINANCES in EMU 2012. *European Economy* 4|2012. European Commission. ISBN 978-92-79-22852-0 (doi:10.2765/18911). [online]. 2017. [cit. 25. 3. 2018]. Dostupné na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/e-2012-4.pdf
- ŘEŽUCHOVÁ, M., *Partnerství veřejného a soukromého sektoru: analýza efektivního zabezpečování veřejných služeb*. [online]. [cit. 11. 3. 2018]. Disertační práce. Dostupné na WWW: https://is.muni.cz/auth/th/77468/esf_d/?studium=277887;lang=cs
- SLOVENSKÁ REPUBLIKA, *seznam obcí* [online]. 2017 [cit. 5. 12. 2017]. Dostupné z: http://www.sodbtn.sk/obce/index_kraje.php
- SOW, M. a RAZAFIMAHEFA, I. (2015) "*Fiskální decentralizace a efektivita veřejné služby Dodávka*", pracovní dokument IMF 15/59 [online]. 2015 [cit. 5. 4. 2017]. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1559.pdf>
- SVĚTOVÁ BANKA (2018). *Indikátory fiskální decentralizace. Decentralization and sub national Finance website. Decentralizační a podnárodní finanční stránky*. 12 [online]. 2001, [cit. 7. 3. 2018]. Dostupné z:
- SVOBODOVÁ, Ivana. *Obecní zřízení v ČR a ve Francii*. Brno, 2006. Diplomová práce. Masarykova Univerzita, katedra veřejné ekonomie.
- SWIANIEWICZ, Pawel (2013) *Empirická typologie systémů místní správy ve východní Evropě, studie místní správy*, 40: 2, 292-311, DOI: 10.1080 / 03003930.2013.807807
- TRHLÍNOVÁ, Z. *Reforma veřejných financí ve Francii*. Moderní obec [1211-0507] rok:0000 ročník:7 s. 8 iss:1-12 [online]. 2001, [cit. 7. 3. 2018]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/reforma-verejnych-financi-ve-francii/>
- ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK EVROPSKÉ UNIE. *Stanovisko Výboru regionů ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o zadávání veřejných zakázek a koncesích*. 2007 [online]. [cit. 2018-01-02]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006AR0041&qid=1522592685862&from=CS>
- VESPERINI, G. *Regionální a místní správa v Itálii*. [online]. [cit. 7. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/06/vesperinig.pdf>

- VEŘEJNÁ SLUŽBA PRO ŠÍŘENÍ PRÁVA: Zákon č. L87-571 z 23. července 1987, *O rozvoji dobročinnosti* [online] 1987. [cit. 1. 2. 2018]. Dostupné z <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069014&dateTexte=20080501>.
- VEŘEJNÁ SPRÁVA [online]. 2018, [cit. 2. 3. 2018]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/verejna-sprava.aspx>
- VEŘEJNÁ SPRÁVA VE FRANCII. [online]. 2018, [cit. 2. 3. 2018]. Dostupné z www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/acteurs/region
- VIE-PUBLIQUE. *Financování místních orgánů 2017* [online]. [cit. 2018-01-02]. Dostupné z <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/depenses/>

SEZNAM ZKRATEK

DEXIA - bankovní instituce

CEMR - Rada evropských regionů a obcí

COFOG - Klasifikace funkcí vládních institucí

EU - Evropská unie

HDP - Hrubý domácí produkt

OEDC - Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

PFI - Specifické označení pro určitý typ PPP

PPP - partnerství veřejného a soukromého sektoru

SEM - Smíšená ekonomická společnost

SOA - Sdružení obcí aglomerace

SPL - místní veřejné společnosti

SPLA - veřejné rozvojové společnosti

WB - Světová banka

PROHLÁŠENÍ O VYUŽITÍ VÝSLEDKŮ DIPLOMOCÉ PRÁCE

Prohlašuji, že

- jsem byla seznámena s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, diplomovou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že diplomová práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího diplomové práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne 25.4.2018


Bc. Gabriela Horkelová

SEZNAM PŘÍLOH

PŘÍLOHA Č. 1: Způsoby výpočtu fiskální decentralizace

PŘÍLOHA Č. 2: Struktura decentralizovaných úrovní vlády ve vybraných zemích EU

PŘÍLOHA Č. 3: Daňové příjmy územních samospráv České republiky

PŘÍLOHA Č. 4: Příjmy obcí v ČR v letech 2010-2016 v mld. Kč

PŘÍLOHA Č. 5: Struktura celkových výdajů územních samospráv ČR v letech 2010-2016 (%)

PŘÍLOHA Č. 6: Struktura celkových výdajů územních samospráv Slovenské republiky v letech 2012-2016 (%)

PŘÍLOHA Č. 7: Srovnání celkových výdajů územních samospráv ve vybraných zemích EU v roce 2010-2016 (v mil. EUR)

PŘÍLOHY

Příloha č. 1 Způsoby výpočtu fiskální decentralizace

a) Výpočet výdajové decentralizace ED1

UKAZATEL VÝDAJOVÉ DECENTRATIZACE ED1	
$ED_1 = \frac{E_{DV} - Tr_{DV(-)}}{E_{VV} - Tr_{MV(-)}}$	
E_{DV} – celkové výdaje decentralizované úrovně vlády	
Tr_{DV} – transfery poskytnuté decentralizovanou úrovní vlády,	
E_{VV} – celkové výdaje veřejné vlády	
Tr_{MV} – transfery poskytované mezi úrovněmi vlády	

b) Výpočet výdajové decentralizace ED2

UKAZATEL VÝDAJOVÉ DECENTRATIZACE ED2	
$ED_2 = \frac{E_{DV} - D_{DV(+)}}{E_{VV} - D_{MV(+)}}$	
E_{DV} – celkové výdaje decentralizované úrovně vlády	
E_{VV} – celkové výdaje veřejné vlády	
$D_{DV(+)}$ – dotace přijaté decentralizovanou úrovní vlády od ostatních úrovní vlády	
$D_{MV(+)}$ – dotace přijaté mezi úrovněmi vlády	

c) Výpočet příjmové decentralizace RD1

UKAZATEL PŘÍJMOVÉ DECENTRATIZACE RD1	
$RD_1 = \frac{R_{DV} - D_{DV(+)}}{R_{VV} - D_{MV(+)}}$	
R_{DV} – celkové příjmy decentralizované úrovně vlády,	
R_{VV} – celkové příjmy veřejné vlády.	
$D_{DV(+)}$ – dotace přijaté decentralizovanou úrovní vlády od ostatních úrovní vlády	
$D_{MV(+)}$ – dotace přijaté mezi úrovněmi vlády	

d) Výpočet daňové decentralizace TD1**UKAZATEL DAŇOVÉ DECENTRALIZACE TD1**

$$TD_1 = \frac{T_{dv}}{T_{vv}} * 100$$

T_{dv}- vlastní daňové příjmy decentralizované úrovně vlády,

T_{vv}- celkové daňové příjmy veřejné vlády

e) Výpočet Finanční autonomie FA**UKAZATEL FINANČNÍ AUTONOMIE FA**

$$FA = \frac{T_{DV} + N_{DV} + K_{DV}}{R_{DV}}$$

T- daňové příjmy

N- nedaňové příjmy

K- kapitálové příjmy

R_{DV}-celkové příjmy decentralizované úrovně vlády,

f) Výpočet vertikální fiskální nerovnováhy**UKAZATEL VERTIKÁLNÍ FISKÁLNÍ NEROVNOVÁHY**

$$VI = \frac{D_{dv}}{E_{dv} - D_{dv}}$$

D_{dv}- získané dotace decentralizované úrovně vlády

E_{dv}- celkové výdaje decentralizované úrovně vlády

Zdroj: vlastní zpracování dle Jílek (2008)

Příloha č. 2 Struktura decentralizovaných úrovní vlády ve vybraných zemích EU

ZEMĚ EU	1. úroveň	2. úroveň	3. úroveň	průměrný počet obyv. obce
Belgie	589	10	3	17 400
Česká republika	6 258	14		1 600
Dánsko	271	13	5	19 700
Estonsko	247	15		5 500
Finsko	432	6		11 600
Francie	35 416	100	13	1 892
Irsko	85	29	8	44 900
Itálie	8 100	109	20	7 100
Kypr	389			1 800
Litva	61			60 500
Lotyšsko	547	26		4 300
Lucembursko	118	3		3 700
Maďarsko	3 158	168	19	3 200
Malta	68			5 800
Německo	13 854	438	16	5 900
Nizozemí	496	12		32 200
Polsko	2 489	373	16	15 500
Portugalsko	308	18		36 000
Rakousko	2 359	84	9	3 400
Řecko	1 033	51	13	10 200
Slovensko	2 920	8		1 900
Slovinsko	193			10 300
Španělsko	8 106	50	17	4 900
Švédsko	289	21		30 700

Zdroj: vlastní zpracování dle Jílek (2008) a CCRE CEMR (2016)

Příloha č. 3 Daňové příjmy územních samospráv v České republice

a) Daňové příjmy rozpočtů obcí v České republice

Typ daně	podíl
daň z nemovitých věcí	100%
daň z přidané hodnoty	23,58%
daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti	23,58%
daň z příjmů fyzických osob vybírané srážkou	23,58%
daň z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy	23,58 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu
daně z příjmů právnických osob	23,58%
daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec	100%
daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, odváděné zaměstnavatelem	1,50%

Zdroj: Vlastní zpracování dle zákona č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní

b) Daňové příjmy rozpočtů krajů v České republice

Typ daně	podíl
daň z nemovitých věcí	0%
daň z přidané hodnoty	8,92%
daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti	8,92%
daň z příjmů fyzických osob vybírané srážkou	8,92%
daň z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy	8,92 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu
daně z příjmů právnických osob	8,92%
daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušný kraj	100%

Zdroj: Vlastní zpracování dle zákona č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní

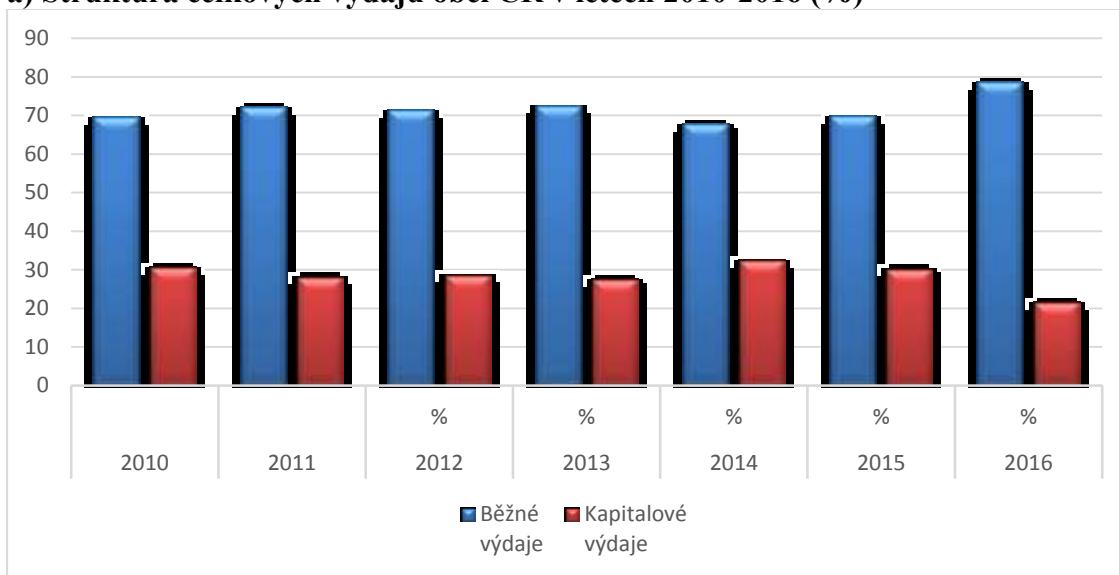
Příloha č. 4 Příjmy obcí v ČR v letech 2010-2016 v mld. Kč

ROK	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	mld.	%	mld.	%	mld.	%	mld.	%	mld.	%	mld.	%	mld.	%
Příjmy veřejného rozpočtu	283	100,0	269	100,0	241	100,0	256	100,0	273	100,0	279	100,0	279	100,0
Daňové příjmy	143	50,4	142	52,8	146	60,4	162	63,1	170	62,3	175	62,8	191	68,4
Nedaňové příjmy	27,1	9,6	28,6	10,7	28,8	11,9	28,3	11,0	32,3	11,8	30,6	11,0	30,3	10,9
Kapitálové příjmy	12,7	4,5	8,5	3,2	8,7	3,6	7,3	2,9	6,1	2,2	5,4	1,9	7,8	2,8
Přijaté transfery	100,7	35,5	89,5	33,3	58,0	24,1	58,8	23,0	64,4	23,6	68,1	24,4	50,1	17,9

Zdroj: vlastní zpracování dle ČSÚ (2018)

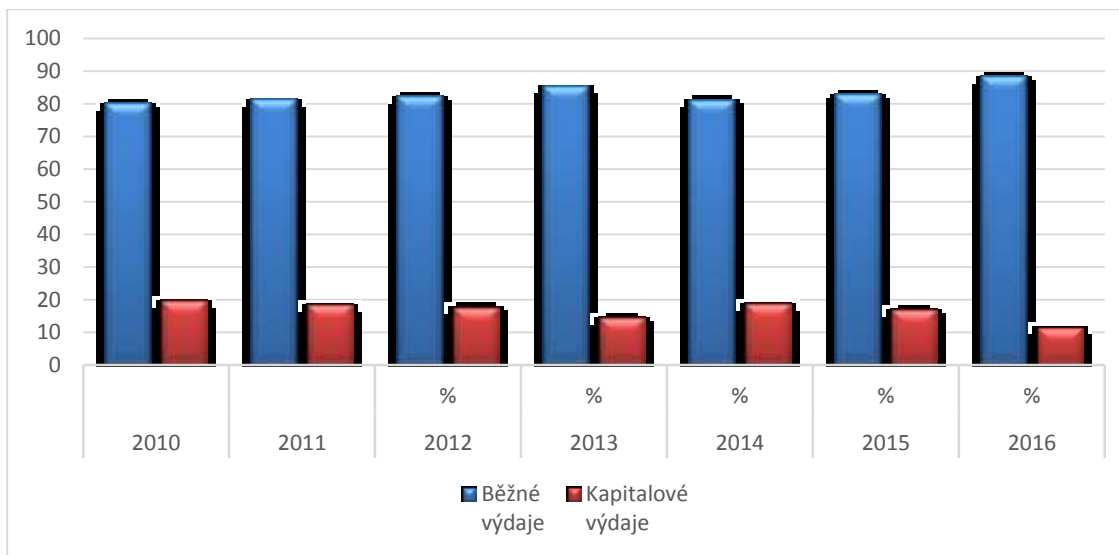
Příloha č. 5 Struktura celkových výdajů územních samospráv ČR v letech 2010-2016 (%)

a) Struktura celkových výdajů obcí ČR v letech 2010-2016 (%)



Zdroj: vlastní zpracování dle ČSÚ (2018)

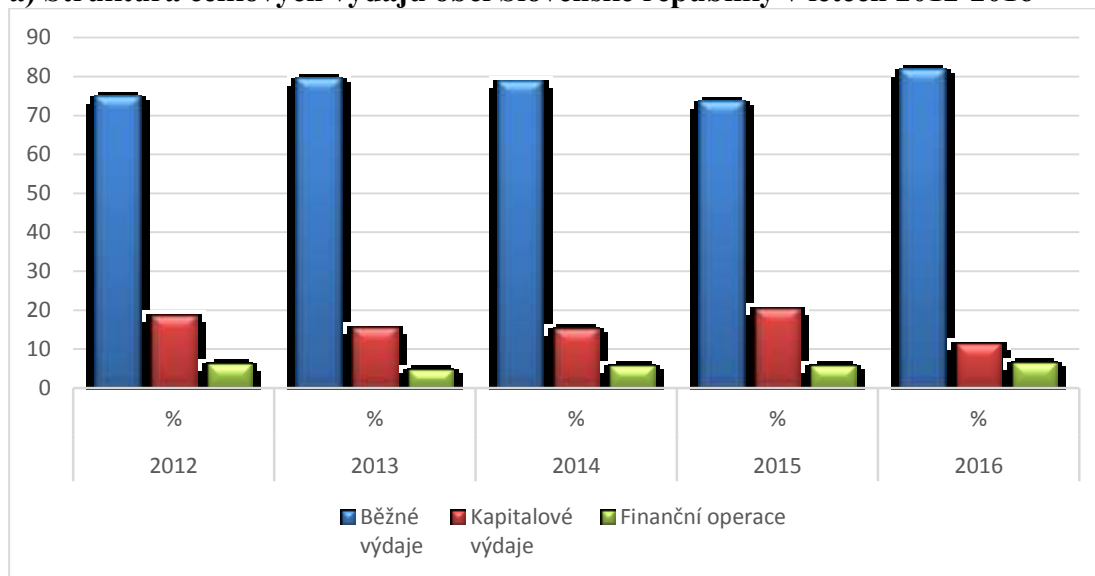
b) Struktura celkových výdajů krajů ČR v letech 2010-2016 (%)



Zdroj: vlastní zpracování dle ČSÚ (2018)

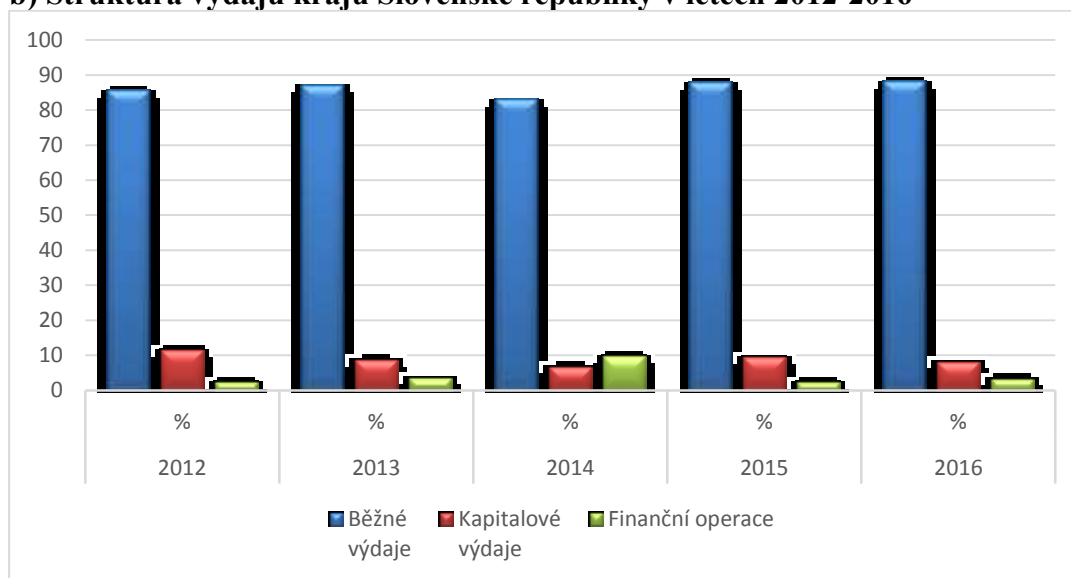
Příloha č. 6 Struktura celkových výdajů územních samospráv Slovenské republiky v letech 2012-2016 (%)

a) Struktura celkových výdajů obcí Slovenské republiky v letech 2012-2016



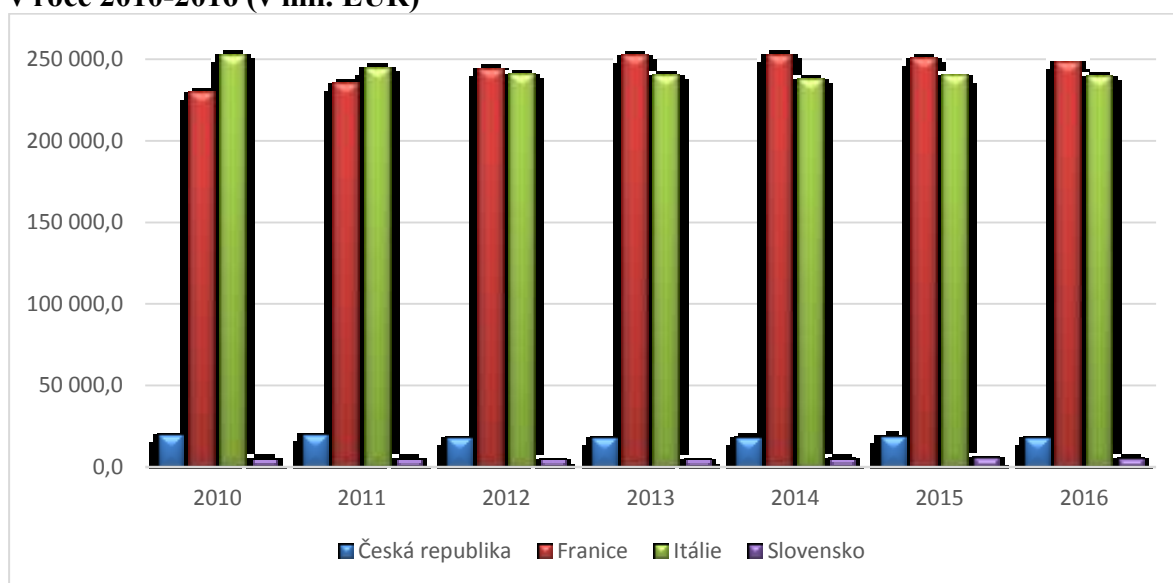
Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostat (2018)

b) Struktura výdajů krajů Slovenské republiky v letech 2012-2016



Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostat (2018)

Příloha č. 7 Srovnání celkových výdajů územních samospráv ve vybraných zemích EU v roce 2010-2016 (v mil. EUR)



Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostat (2018)